

內政部核發登記證京警字第十八號  
 中華郵政登記證警字第一類新開第一七七號  
 貴州郵政管理局執照第一七七號

# 黔靈

第二卷 \*\*\*\*\* 第五十六期合刊

## 時事述評

元旦獻辭……………楊森

新年新展望……………李震

訓練工作之前瞻……………陳去

祝歷史轉換之年……………葛震

論三民主義的革命對象……………向震

特稿——總統制乎？內閣制乎？……………羅志淵

國民大會與制憲工作……………孫哲生

整理本省縣地方財政意見……………冉隆堃

整頓稅務之我見……………陳履善

今後糧政建設之目標……………王克章

今後糧政建設之目標……………沈麟書

役政改進之意見……………王克章

保安與復員建國之關係……………唐宋元輯

地方財政問題之檢討……………李深輯

田糧問題之檢討……………李深輯

附載 縣各級組織及吏治問題之檢討……………張則平輯

附載

## 縣政專輯

中華民國憲法

編者的話

黔靈月刊出版社

國立中央圖書館

NATIONAL CENTRAL LIBRARY

CHINA

# 黔靈月刊社徵求各縣通訊員簡則

- 一、本刊爲忠實報導本省各縣行政設施，建設進展，風俗人情，物產產銷，以及人民生活，農村經濟，邊胞狀況，訓練輔導等項起見，特徵求各縣通訊員。
- 二、通訊員由各縣政府指定指導小組在省訓團畢業幹部擅長審作者，一至三人擔任並將擔任通訊員姓名簡歷，函告本社，經通訊考核合格，由本社發給聘書。
- 三、通訊內容：
  1. 行政設施：民財新建築、社會、地政、合作各項具體事實及地方自治憲政之改進情況。
  2. 建設進展：公路、線路、農田水利、土木建築、電訊、造林畜牧各項，以能舉出具體數字爲佳。
  3. 風俗人情：當地一般婚喪、年、節、之禮儀、消耗、迷信、宗教、以及各種習慣、服裝等項。
  4. 物產產銷：農工商礦各種特有產品及一般產品之生產運銷情形尤注重家庭手工業之現狀。
  5. 人民生活：一般民衆之勤、惰、苦、樂以及無業游民狀況。
  6. 農村經濟：土地生產及分配，租佃制度，捐稅，家庭副業各項。
  7. 邊胞狀況：苗夷邊胞一般經濟地理，教育衛生，及特殊歷史組織、禮俗生活，與改裝通婚。
  8. 訓練輔導：各級地方行政幹部在省區縣受訓畢業同學通訊之聯絡輔導，及實地工作輔導，服務經驗之通訊。
- 四、各縣通訊員每人每月至少投稿一篇，字數在二千以上一萬以內文官白話均可，題目自行擬定，並加標點，用墨筆繕寫清楚。
- 五、來稿一經登報，每千字照五百元至一千元致酬，其未登刊或轉調錄消息邊報旬刊之稿件，每篇仍贈本刊一本。

# 黔靈月刊 第二卷 第五六期合刊

中華民國三十五年十二月卅一日出版

社長 兼 編人 陳 去 感  
 彭 季 良

## 編輯委員

王權量 毛家俊 白敦厚 向震  
 吳惠風 吳鼎堯 呂新民 李深  
 邵光祖 唐宋元 陳克華 張則平  
 彭季良 彭曉鐘 楊思德 高 軍  
 劉致強 譚啓棟 張志憲 龔德焉

(以姓氏筆劃多寡爲序)

出版者 黔 靈 月 刊 社

印刷者 大 中 印 刷 所

總經售處 大 公 報 貴 陽 分 館

貴陽市北路十五號  
 電話七七一號

## 本刊價目表

訂購辦法	冊數	價目
零售	一冊	三〇〇
預訂半年	六冊	一八〇〇

本刊歡迎直接訂戶，訂閱者請將訂費逕寄黔靈山本社。寄費在內，如需掛號另加郵費。

# 時事述評

本刊資料室

十一、十二兩月的國內外時事，值得吾人稱述的有延期七次的國民大會的召開和民主憲法的完成。國際方面：美國杜魯門總統再度聲明：「對華政策不變」，和聯和國大會的重大成就。種種國際事實，象徵世界及國內正邁步向民主和平建設之途前進。

中國革命建國史上空前未有的盛事——國民大會，已在國都南所召開，到各地及職業代表，青年黨、民社黨、及社會黨代表（惟中共及一部份盟民未參加）可以說是集各方聲望所歸人士，會聚一堂，共議大計，充分表現國家民主的氣象。這次大會的主要任務，在制定國家根本大法，國民黨將以結束訓政，邁政於民，全國將由此邁步於民主憲政之路。

國民黨領導革命五十年，其程序始於軍政權以訓政，而終於憲政。憲政是革命建國的目的所在。近二十年來，國民黨既以革命的武力掃蕩軍閥，完成北伐，其一切設施，在求憲政之早日實現。國民大會的召集日期，預定已久，中雖阻於抗戰軍事及國內糾紛，終能排除萬難，順利召開。蓋國民革命的任務，原在救國救民。係一種責任，而不是權利。其一片謀國的真誠。在國民

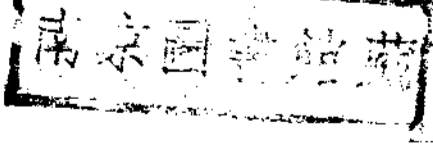
大會開幕的今天，當已大白于天下。

中華民國三十五年十二月二十五日  
國民大會完成中華民國憲法三讀程序，大業告成。國民大會於三十五年十二月二十五日實施。國民大會制憲大業告成。當美國憲法會議通過了憲法之後，佛蘭克林先生指著主席座後的金色太陽圖案說道：「在歷次大會的過程中，我屢屢憂會議的結果，看主席座後的太陽，不能認定在上升或下落。但是今日，我非常愉快，看出太陽是上升的，不是下落的」。美國制憲會議不易成功，由佛蘭克林的話可以想見。我們中國制憲的艱難，是大家都知道的。國民大會的開會，是飽經挫折的。終於昨日，三讀完畢。我們深信參加大會閉幕代表諸君，看見了主席座後，則父遺像是一面笑容。中國國民黨人恪守國父遺教，「為而不有」，「功成不居」，以最大的忍讓，與各黨派無黨派人士，共制民主憲法，決心還政於民，這種精神，是值得欽佩的。我們回憶五十二年革命八年抗戰的流血犧牲，終於勝利後的至年頒佈了國家根本大法，我們痛定思痛，更應誠懇的熱烈的擁護珍重這部憲法，且促其實施。我們不禁振臂高呼：中華民國憲法萬歲！

三十四（一九四五）年十二月十五日  
杜魯門總統發表美國對華政策的聲明，至今已滿一年。三十五年十二月十八日杜魯門總統再發表聲明，重申對華政策，首述美國對中國問題之基本信念，次述一年間該項政策實施之經過，末述現狀下美國政府之方針。全文三千餘言，清楚正確，具體切實，不但是廓清時局迷霧的及時舉動，而且是真正政治家風度的表現。

杜魯門總統說「吾等相信吾等對華之希望係與中國人民所迫切需要者相符合」。中國全國，不問政府不問國民，努力企求的和平、民主、統一、建設、繁榮。過去一年間，在蔣主席領導之下，有政協協商會議的召開，有停戰協定的簽訂，有整軍方案之訂定與實施，到了最近有國民大會的召集。這一切措施，都是向和平民主統一建設繁榮之目標前進。我們聯邦之希望於我們的，同我們自己所朝夕企求的，實在完全一致，因此當我們讀了杜魯門重申其對華政策，明確地表示「吾人繼續幫助中國，繼續吾等對華積極之政策」時，我們實在得到不少的鼓勵，對於友邦之善意與殷望，應表示由衷的謝意。

我們讀完了杜魯門總統這個聲明，我們心中無限感想與希望。友邦期望我們如此殷切，但在過去一年間，政府是最大的努力，儘量的容忍，仍未能使中共及蔣附庸完全覺悟。中共的部隊，仍不斷的到處進攻，交通仍不斷的受其破壞，我們希望美國對華作偉大之宣布，能喚起這一切



人的覺醒，毅然放棄其破壞統一之行為，齊一步  
伐而和平與民主中國之和平民主統一建設繁榮之  
前途共同努力，而有以慰全國國民與友邦朝野之一  
致期望。

聯合國大會已於昨日閉幕，歷次國  
際大會，除會議都沒有這次會議之重大成就，我  
們深引以為愉快。這次會議，可說是導  
世界入於真正和平的開始，假使今晚的  
進度不遭意外的波折，我們敢說世界和平之締造  
即可成功。這次會議歷時五十四日，舉行全體大  
會凡三十五次，委員會一百九十次，所達成就  
在聯合國史上可謂空前。根據我們記憶所及，從  
前在巴黎和會及上所爭論者，現在均已獲得協議  
。雖然殖民問題及託管問題尚待進一步之磋商  
，但是大部份的爭端，業已獲得解決。比如：

第一、是世界縮軍問題。這些是上次大戰後  
，國際聯盟的工作，這一工作，在國際聯盟的領導下  
，顯然是失敗了。因為美國不參加國際聯盟，日本甚  
至在最後退出了國際聯盟，但國際聯盟對軍縮失敗後，另  
外成立了世界軍縮會議，主力雖的五、五、三比  
例成立後，對於補助艦及砲徑的限制，到底沒有  
獲得成就。二次大戰，終於爆發了，盡了美國的  
兵力、物資，終於戰勝了侵略國家，論理，現在  
的軍備競爭，美國必能導致優勝的結果。若不再  
行縮軍，恐怕美國的武力，將控制整個世界。但  
這次在聯大很順利地通過了裁軍的重大原則，并  
確定今後不准用原子彈作戰，對今後的安全，增  
加了若干保障，雖然以後在技術方面，我們不知

能否獲致協議。但是我們多少對於今後的國際和  
平，增加了幾分信心。

第二、是關於處理戰敗國問題，也已消除了  
數月前巴黎和會中的對立空氣。否決權問題，終  
於獲得英美與蘇聯雙方的諒解，即對德，對五附  
庸國的和平，也在多次波折之後獲得了協議。英  
美外交家的折衝與蘇聯外交家的讓步，是為最大的  
原因。因此我們可以除却了在巴黎和會時代的恐  
懼，來從事建設新的世界。

第三、是聯合國憲章之精神，未完全拋棄，  
不若國際聯盟一樣，威爾遜的精神全失。我們只  
願爭辯！

## 民社黨對時局意見

### 主張政黨不應有武力與地盤

#### 建議政府早日完成和平措施

民社黨三十日發表對國大閉幕後時局之意見，全文如下，國大已正式閉幕，所通  
過之憲法，確包含許多民主原則，民主社會黨在改組以前的國家社會黨時代，始終堅  
決反對獨裁政治，與一黨專政，今後當更求民主政治的實現而努力奮鬥，但民主政治  
的實現，決非一時而成，我們是一個普通政黨，無武力，無地盤，可是我們始終主張  
，政黨不應有武力與地盤，在此情形下，惟有誠實在狀態，與可能範圍內，求逐漸接  
近真正民主之路而已，我們所以參加國大，其動機亦不外此，制憲是國家一大事，能  
便全國各黨派共聚一堂，自最屬合理想，但因中共不參加這一次國大，未能如預期的  
美滿，我們對此抱無限遺憾，憲法通過後，接濟該是如何使其實施，所以此次國大  
已通過行憲日期，與行憲實施程序，在實施程序中，我們特別注意下列三點：

(下文見第一頁)

舉出一事，即可相信此語不虛。即各殖民地國  
家，已在聯大竭力設法，衛護其主權，並通過「  
請各殖民地國家召開非自治民族代表會議」，俾  
實施聯合國憲章之精神。因之，我們認為聯合國  
的民主精神，遠非國際聯盟可比。

以上幾點，都是這次聯合國大會最寶貴的成就  
，我們至誠希望這次大會各國，尤其是請大國能  
護大會決議，及大會和外長會議中所表顯的善  
意和協同精神繼續發揚，則國際的持久和平可  
期，人類的自由幸福可期，我們要為世界前途，  
願爭辯！

# 元旦獻辭

楊森

一元復始，萬象更新。今天是中華民國三十五年元旦，也就是抗戰勝利後的第二個元旦。在普天同慶此一令辰聲中，回顧過去一年以來，國際形勢仍然波譎雲詭險象環生，國內少數新法西斯蒂餘孽仍然喪心病狂，遂行其破壞統一，摧地維之企圖，對於復員建國工作妨礙滋大，今者國民大會已開，正式公布憲法，本年為實行憲法的第一年，從此步入建國復興的坦途，全國人民對於今年這個新年莫不興高采烈抱無窮的熱忱與希望。

在貴州貴州，我于去年的元旦獻詞中，曾本著除舊布新之旨，就發揚朝氣，轉移風氣，澄清吏治諸要旨，揭櫫梗概，獻給本省一千一百萬同胞，作為官民上下建設新貴州的共同目標。歲月不居，時節流轉，又逢臘端獻歲，撫今思昔深覺我們一年來因為受着環境的牽制，經濟的束縛，技術的貧乏等種種影響，以致工作效率距離理想地尚遠，而公務人員未能盡到最大努力亦屬不無遺憾之事，鑒于我們新貴州之建設應該如何努力去作，本年元旦首發給，對本省必須改造天時地理，人力更有詳明指示，本人曾根據指示開明發揮者有一建設新貴州之理論與實踐一書，對於展開本省未來之工作和步驟，均有詳盡之意見，全省官民只要意見集中，力量集中，不難收相當之效果，古人說：「一年之計在於春」，欣逢歲首，特再補充數點意見，以作獻歲之詞。

甲、激發進步合羣觀念：剷除政治障礙：中國文化落後，貴州地處邊陲，較之其他各省文化更為落後，無庸諱言。我們全省人民亟應跟着時代巨輪趕快向着進步合羣方面去努力工作，務使我們的國家能與世界各文明國家並駕齊驅。我所謂進步合羣，即是（一）要肅清盜匪安定秩序；（二）要正確思想；篤信三民主義；（三）要增加生產，努力造富；（四）要發展教育，掃除文盲；（五）要促進各宗支族共同進化；（六）要以科學征服自然，利用自然，改造自然；（七）要發揚朝氣，以改革社會頹廢風氣；（八）要提倡正氣，以肅貪邪，而勵忠良；（九）要積極研究新科學，以趕上時代；（十）要鼓吹大國進化學說，以展開建設工作。所有從前一切因循敷衍，故步自封，自暴自棄，萎靡頹唐等一切落伍觀念應完全掃除。再說我們貴州政治上的四大障礙：即是糧食缺乏，盜匪太多鴉片本

禁絕，以及作事鬆懈，經我和本省各級工作同志，二年來的努力和督率，仍然未能完全剷除和剷除，如關於糧食方面，雖然因為山地太多，糧食產來供不應求，但人謀不臧，在天而治，不會做到地盡其利，貨暢其流的地步，實在也是大原因，今後我們一面要消極的利用現有交通工具，儘量調節民食，另一方面，更要積極提倡擴大耕種，增加產量，以作根本解決之圖，又如關於禁烟一項，事事都應徹底徹底，種烟的一定要剷，吃烟的一定要戒，販賣烟土的一定要偵緝，情節重大者一定要於槍斃，絕對不能再採姑息政策，養癰貽患。至于盜匪問題，固然是與民生經濟有關，但各縣缺乏民衆組織工作，吏治不講，政風腐敗，作事一盤散沙，不從互助合作着手，尤為其最大原因，所有以上各病的對症治療，必定要以進步向上的理論激發其團結合羣的志氣，快幹實幹硬幹，大處着眼，小處着手，點點滴滴，集而不散，縣縣鄉鄉打成一片，庶幾可能逐漸建我們建設新貴州理想境界之一部。

乙、轉移政風民風實現四項建設：我曾以為今日貴州的公務人員渥渥亦存，得過且過，缺乏篤實踐履，奮發有為之積極精神是。民情之象微云何？即為全省道路不闢，田疇不治，曠地未闢，工業待興，一般人民缺乏積極之行動是，欲往此弊，實莫急於轉移政風民風，嚴肅官邪，使吏無偷心，轉移社會風氣，人民朝氣蓬勃，各能發揮其創造進取之精神，使民無積習，我兩年來所提倡之整肅官常運動，早起運動，短衣運動，與整齊清潔運動，以及其他有關澄清吏治移風易俗之一切新政風新民風之樹立，其目的無非在振作官吏及國民之精神，以奠定建設新貴州之心理建設基礎，心理建設有成，然後政治，經濟，社會，文化種種建設，始有次第實現可能，如果我們不能將公務員和人民之精神和心理澈底加以改造，則所謂改造天時，地理，人力，完成政治，經濟，社會文化建設皆為空中樓閣，萬難達到我們的理想境界。

以上所陳雖卑之無甚高論，然深信確為全省官民建設新貴州精神信條中最急切之事。切盼一體一心，朝乾夕惕，勉力以赴，并以獻諸本皆各工作同志及一千一百萬人民諸作歲首拍案之銘。

# 新年新展望

李 寒

去年今日，大家都說是抗戰勝利後的第一個新年元旦，全國的確是充滿空前熱烈的情緒，今年今日這個元旦，一般神經過敏的人，蒿目時艱，自不免有無限感慨，然而，事實並不如此，今年正是新中國奠基的一年歷史的轉捩點，劃時代的分界線，就在今年，讓我們以最大的熱忱來努力，來迎接這個新年吧！

為什麼說今年是新中國奠基的一年呢？這是大家都可以看得到的，簡了半個世紀以上的中國立憲運動，已在今年開花結果了，中國究竟是一個什麼樣式的國家，五十年以來，國民革命在政治上和社會上的最後結晶是什麼？無疑的，在憲法制定後可見分曉，中國近代史上的所謂洋務運動，維新運動，民主立憲運動，新文化運動以及現代化運動種種，在本質上都是一件事，其根本精神所在無非是要實現民主政治和科學建國，因為中國受客觀環境的限制，這兩種理想，竟在中國近代史上醞釀到幾十年而沒有結得美滿的碩果，時至今日，客觀的條件和歷史上的轉輪確實已形成非結果不可的趨勢，這個結果的具體表現，是什麼，自然就是這一次國民大會全體通過的憲國定例的民主憲法，此法頒行之後，中國將以真正有體制的民主共和國出現於世界幾十年來始終不曾真正上軌道的中國政治，以後應該別開生面步入坦途了良以中國的憲政運動，經過五十多年的演進，到今日確已達到最高頂點和最後成功的階段，所以我說，今年是新中國奠基的一年，毫不為過。

話是這樣說，現在每一個國家，都是國際社會的一員，一個國家的命運，常與整個世界局面，息息相關，目前整個的世界局面，究竟能否允許中國稍定喘息，在今日奠定新中國的基礎呢？這個問題我想應該是有定的，何以言之我們試看，現在世界的危機，並不如一般所講的那樣大，就整

個局勢論，這一次大戰以後的和會與聯合國大會的成就，比上次世界大戰的和會的成就要來得大在上次大戰後巴黎和會席上所爭論的問題，現在都已獲得解決，例如國際裁軍，在上次國聯裏，雖然失敗，而現在裁軍的原則，則已在聯合國大會裏獲得通過，關於處理戰敗國，也已消除了以前的對立空氣，否決權問題，終於獲得英美蘇聯雙方的諒解英美的折衝和蘇聯的讓步，都證明現在世界情勢，並沒有一個在此風聲鶴唳之時敢置不顧甘為我為首，尤其是此次原子彈的使用，不但不會促成人類滅亡，相反地更能促成人類的理性，迅速進步，藉此而感到的驚兵震武之可怕，轉而增進，世界的和平，所以就整個世界局面看，在最短時期以內，當不至再有世界大戰發生，或者至少在最近幾年內，不會有大規模的世界戰爭發生，因為人們當大戰結束以後，還在痛定思痛，果有野心國家無端開戰，這不但不是大勢所不許可，即各國的本身實際情形，也是不許可的，因此在這種時候，無論在國際心理上，和國際形勢上所表現的現象都很有利於中國的復興，凡我國民倘能進一步，把握時機，生聚教訓，奮發圖強，在幾個時期中的確是不難一躍而為富強康樂的大國。

至於國內現在是不是的確已經達到民主憲政開花結果的時候？我想只要稍懂得民族心理或民族歷史定例的人，是絕對看得到在這種時候結果的，我們國民既是身逢千載一時太平有象的機會，這個時候決不能再開倒車，令其回復到割據，分裂，自相殘殺的野蠻時代去，說起來很痛心，在當今現代國家各爭生存之際，更不該有這其互相煎同室操戈的怪事發生，不過話又要說回來了雖然有少數喪心病狂的人，在那裏興風作浪，這種局面並不足悲觀，這不過是黎明前的天黑，長期混亂中的週七反然，不一會就要消滅的。



# 訓練工作之前瞻

陳去惑

——為民國三十六年元旦而作

人類因為經過了悠久長遠的歷史，才累積了  
 很多至理名言寶貴的經驗，並且對於此種不知流  
 了若干血汗和犧牲了若干性命所換得來的歷史經  
 驗，一方面是值得我們的重視和珍貴，另一方面  
 更是需要我們的傳授，與夫發揚光大，要想完成  
 這樣一個偉大使命，這就有賴於教育與訓練了。  
 本來，教育與訓練原無二致，但就一般淺近的情  
 形來講，教育偏重於知的啓迪，而訓練則偏重於  
 做的鼓勵，領袖在開導教育與訓練的意義時，曾  
 說：「本來訓練就是教育的意思……我以為教育  
 是基本的，整個的，而訓練只是教育的一部份」  
 「是教育的一種方法；也可以說是一種短期的教  
 育，是為達到一種專門的目的而設的」，又說：  
 「教育的本義是要既教且育，並要寓教於育，這  
 是任何一種訓練所應該作到的一個要領，也就是  
 訓練的要義所在，至於訓練兩個字的本義來講，  
 所謂訓，就是說話，亦即是說明，練就是練習，  
 亦即是實做，訓練兩字合起來，就是說了就要做  
 ，講明白了就要做到的意思。」

訓練的意義既明，而訓練的要旨何在，領袖於  
 此亦有刻切的指示：「在使訓練與工作聯成一氣  
 ，訓練與辦事打成一片，務使受訓者對於本身工  
 作任務，能够自覺自動，熱心積極來徹底研究，  
 修養成心到，口到，目到，手到，足到的實踐習  
 慣，更要特別注重管理教育，養成其處理，整理  
 ，整理三種本能，更能將廢人廢物，廢時，廢地  
 ，積極利用，尤其要使受訓者在受訓畢業以後，  
 能隨時隨地進行自我訓練，這就是要能自反自覺  
 ，自修自治，能以不斷的研究學習，來求得不斷  
 的進步與成功」。由這段話，我們可以知道，訓  
 練的要旨，就是在使受訓者能養成自動自治之精  
 神與隨時自反自覺，自修自治，能以不斷的研究  
 學習，求得不斷的進步和成功。

領袖於訓練綱要上曾提出訓練的目的在「造成  
 真正實行三民主義的信徒，和徹底奉行命令的戰  
 士」，認定訓練工作即是國家訓政時期的過程中  
 最為重要的工作之一，所以自九一八而後，領袖  
 深知非集中人材，無以抵抗強暴，非訓練人材，  
 無以齊一步驟，於是先後創辦廬山峨嵋各地的訓  
 練，泊夫抗戰軍興，訓練編收成效，乃有二十八  
 年中央訓練團之成立，我國訓練制度，遂得正式  
 確定，勝利來臨後，中央為增強訓練效用，以配  
 合建國工作之進行，又於去年七月重將訓練機構  
 併入行政系統，以為培養人材的重要行政機構之  
 一。鑒往推來，則訓練工作對於黨國方面的重要  
 性，概可想見，或者以為抗戰既經勝利，國大業  
 已召開，國家政治已進入憲政階段，今後訓練工  
 作未必尚屬迫切需要，但稍一回顧國家目前的狀  
 况，在學者認為今後之訓練工作，不僅需要繼續  
 ，而其重要性亦將不致減於戰時，茲就理論與事  
 實兩方面試申言之：

一、理論方面：憲政開始，地方自治應應  
 底實施，而辦理地方自治人員，就應具有地方自  
 治的知識與技術，國父建國大綱中有云：「政府  
 當派遣曾經訓練考試合格之人員到各縣協助人民  
 籌備自治」，又我國教育落後，一般人民知識水  
 準甚低，故國父又說：「對於人民之知識能力，  
 政府當訓練之，以行使其選舉權，行使其罷免權  
 ，行使其創制權，行使其複決進」，國父於建國  
 程序上，在軍政時期與憲政時期中，特增一訓政  
 時期，蓋以吾國人民久受專制之束縛，少有政治  
 之常識，一旦授予政權，苟非官從，即將無所措  
 手，國家現在雖已步入憲政，而一般客觀的條件  
 尚覺不夠要求，故必以訓政的手段，來促進憲政  
 的實施，所以今後訓練幹部以辦理自治，及訓練  
 人民行使四權，實為當務之急，領袖於國民參政  
 會致詞說：「大家決不能忽視總理設立訓政時期  
 的一番苦心精意……將來雖在憲法頒布之後，我  
 們還不能放棄訓練工作，我認爲訓政，并非一定  
 要國民黨來擔任，而是熱心國事的人士共同應有  
 的任務」，可見行憲後而訓練工作仍有迫切的需  
 要。

二、事實方面：建國工作需要大量的人才，  
 而人才就需從訓練中造就出來，我國近百年來國  
 勢凌弱，外受列強的壓迫，內遭封建勢力的擾亂  
 ，舊有的教育方法，全遭破壞，新有的教育制度  
 未能健全，兼以我國教育素不普及，概括統計  
 ，亦只數百人民中才有一個中校學生，較諸歐美



教育普及的國家，實在望塵莫及，并且今日我國之政治與教育脫節，而學校與社會不能打成一片，往往專科以上的學生，一經畢業，都是學非所用，或竟閒散無用，以目前建國工作的急迫和繁重，我們要想獨立生存，我們要求維持我們勝利的光榮，希望能在最短期內建立成爲一個富強康樂的國家，能與歐美并駕齊驅，這就非得要我們以十年八年的工夫來趕上人家數十年數百年的進步不可，但因我們建國人才又是如此的缺乏，我們怎能不加緊培養建國急需的基層幹部呢？領袖中國之命運一書中，於最初完成實業計劃所需工作人員就有二百餘萬之多，而戰後的經濟異常困難，教育實無法及時普及，然建國工作刻不容緩，故除加強短期訓練工作而外，實在別無他途，中央於去年將各省訓練團改設政院，列爲正式行政機構，最近復令積極辦理軍官轉業訓練，是訓練工作之前途，儼如旭日東升，方興未艾。

本團自民國二十八年成立以來，雖已有八年的歷史，但以本省環境特殊，遠處邊陲，交通不便，地瘠民貧，文化落後，而人才之缺乏，實較他省爲甚，過去因抗戰關係，人才集中後方，求才尙不十分困難，今後復員工作完成，本省的建設工作，必需本省人才自己担任，而這批人才的產生，本團實負有重大的責任，故本團今後的訓練方針，除遵照中央規定者外，就本省實際情形需要，并針對過去用人與訓練脫節的弊端，確有重新檢討之必要。

養成一個忠實愛國能捨己爲羣的幹部外，必須使其受訓練，能成爲一個建設新中國建設新貴州的幹員，真正能負起建設的重大使命，我們訓練的對象，主要的是地方幹部，而這批人員大部均未有專業的學習，其於工作很少配合，建國期間地方自治工作日趨繁重，各部門的事務，則非專才莫舉，並且本省積極需要大批技術人員，使從事於建設新貴州的工作，故本團對於今後之訓練重點，特別着重於技術的訓練與加強，務使受訓學員，在短期內，獲得相當專業的知識與技術，將來能在其崗位上，爲建設新中國建設貴州發揮其最大的效力，本團新近畢業會計，統計，農林，土木工程，土地登記，地土測量等六組學員，即在比較長期的技術訓練中培養出來，像這種專業的技術人才，我們正需要大批的積極訓練，力求在實際上去恢宏訓練的功效。

二、訓用合一

(一) 訓心用，訓練不單是培植人才，尙須考核人才，提拔人才，領袖於此有很刻切的訓示：「訓練的功，不僅在訓練而已，訓練最重要的性質，也並不是爲訓練而訓練，而是要其考核人才，提拔人才於訓練之中，所以我們一面訓練，一面就要考核人才，提拔人才，使真正的人才能够於訓練中得到」。故今後我們應本着領袖的這個訓示，澈底發揮訓練的功效，在受訓時因材施教，既訓後，必須量材使器，使其適材適所，達到人盡其才的目的。

(二) 用必訓，過去的地方幹部多未受過專業的訓練，與工作殊難配合，雖然在實際工作中，仍可訓練出優秀的幹部，但這是極少數的可能現象，今後的建設工作，關係國民福利甚大，開始時期，即必須有良好的幹部爲之推動，千萬不能以建國的工作來作個人的嘗試和訓練的機會，并且社會的進步，一日千里，文物制度的變革，瞬息不息，過去就有專業技術的人才，亦不適合於現時的需要，所以我們決定原有的地方幹部，必須全部調訓與復訓，新進的人員必須經過訓練的階段，中央規定高普及及格人員，必須參加訓練後始予分發，即本此旨，訓練團既隸屬行政系統，則訓練工作更易與人事制度連成一環，故今後本團必須配合本省的人事制度，對地方新進人員，一律按照實際的需要，予以短期的訓練，期使理論與實踐配合，學識與工作配合，技術與需要配合力矯過去用人與訓練脫節的弊病，各級幹部均應先行考試，考後再訓練必用，不經考試，不得訓練，不經訓練，不得任用，使考，訓，用，三者合而爲一，以達到用必訓的既定目標。

目前的現象，教育與政治分家，學校與社會隔離，思想與行動脫節，應運而生的訓練工作，業已成爲推行新政的必要手段，集權國家如此，民主國家亦如是，我們這樣教育落後的國家，若果不用訓練來補救，則任何好的政策，任何完美的法令，都將無法實現，本團負有蓄材建國的重大使命，今後自當體遵領袖所指示的訓練原則與方針，配合建設新貴州的實際需要，不斷的努力，不斷的改進，以求建設新貴州的及早完成。當茲歲首，謹抒管見，以就教於全省的賢達諸公之前！

# 祝歷史轉換之年

民國紀元雖然已經三十六年了，然而中華民國的憲法，却是在今年元旦纔正式頒佈的，所以今年纔一個年，是民國頒行根本大法立憲定制的一年，也是中華民族復興再造，奠定萬年有道之基的一年，我們五十餘年的革命及八年的抗戰，於此開了奇花，結成碩果，從此以後，中國將結束舊的局面而走上新的途徑，「周雖舊邦，其命維新」，我們這一個東方文明古國，從今年以後，確將以「新中國」的雄姿出現於世，因此，今年新年所顯示於我們的意義，和所給予我們的希望，都是特別重大的。

中國的立憲運動，鬧了好幾十年，一直到今天才獲得這個結果，這不啻令人感到大業的艱難，同時也提醒我們，對於艱苦奮鬥所得來的果實，全國人民，應該特別愛護，我們知道，中國立憲運動之所以難於成功，是由於近百年來受外力壓迫太深的緣故，因為列強不平等條約層層束縛，早已淪為次殖民地，由此中國一切都變成列強的附庸，在政治上當然不能獨立自主的找出路，所以從前歷次的憲政運動，都不單是憲政問題

，而牽涉到整個中國的社會問題和國民革命問題的，譬如所謂洋務運動，新文化運動，以及近代化運動，這都是和當時相應而起與憲政運動息息相關的，至於國民革命運動及抗戰建國的民族復興運動，更與憲政運動互為表裏，絕不可分，這說明中國這個國家在近代受列強的壓迫太深，客觀環境，完全受了各種不同的侵略因素所支配，她要建立嶄新的獨立自由國家，非從頭做起，澈底改革，重新確定其與世界各國的新關係不可，決不能在大前提未解決之前，來關着大門制憲的，中華民國成立了這麼多年，而中華民國的憲法到今天才頒佈，這並不是怪事，而是民族命運特別艱難和歷史使命特別重大所致。

八年抗戰的勝利，廢除百年的不平等條約，獲得民族的獨立自由，再進而結算民國三十多年的總賬，頒行三民主義共和國的憲法建設富強康樂的新中國，這是中國近代史發展的最高點，中國五十餘年革命運動最後的成功，這不但使中國事有必至，理有固然的必然趨勢，也是世界大勢所造成的必然結果，到了這個時期，應該是中國

民族揚眉吐氣休養生息的時候了，不料歷史的渣滓還殘留少許，內部還有一點割據的問題沒有解決，這真是親者所痛，離者所快萬分可惜的，不過，這正不必過於擔心，時代的洪流是不容許少許的渣滓來阻攔的，大勢所趨，民心所向，非常顯明，要故意反其道而倒行逆施，必不免於滅亡，在今年，歷史的大勢，和全國的民心已經形成了具體的結晶——憲法，行見全國急向憲政之途邁進，和平也許屆時可以促成，我們是這樣相信，也是這樣希望。

貴州在八年抗戰中，是國防的重要根據地，在兩年來全國騷動中，更是一片乾淨土，在頒行憲法實施憲政建設新中國中，自然更是有力的環境，兩年以來，新貴州的建設，是密切配合中央建國的大勢，講到新貴州的建設，我們首先就要想到這個培育人才訓練幹部的省訓團，是担負着重大的責任發揮了輝煌的成果的，值此歷史轉換之年降臨，一塵除舊，萬象更新我們謹祝這個幹部人才的搖籃中的十軍門士，担負歷史使命，以完成新貴州的建設來助成新中國的建設。

# 論三民主義的革命對象

向震

現在我提出這個問題來討論，一般人未免覺得太陳腐了，其實這是國家根本的問題，也無任何一個忠於三民主義者所必需徹底認識的問題。一個革命黨常常檢討他們的革命進程和革命方略尤其自當檢討他們的是不是和他們所做的一樣，這是一個革命黨應有的精神，也是必須具有的精神。

首先，我們要知道：何謂革命？所謂革命就是要把舊有的某種勢力，制度、人物、甚至半不可破的觀念和社會的風氣等，而代以一種新的勢力、制度、人物、或風氣觀念。在前幾年有些人說：中國革命已經是三十多年前的事，現在該革命，是不是中國國民黨自己的命呢？後來蔣委員長有一篇文章發表在紐約時事論壇報說明中國革命的進程是分為三個時期——軍政、訓政、憲政。中國革命一遲遲未成功，也許和我們最終的目標相去甚遠。

其次，所謂主義是什麼呢？「主義」我們可以解釋為解決問題的對策。中國或其他國家都有三個基本的問題亟待解決：一為國際的，一為政治的，一為經濟的。我們所謂革命，首先，就是要革去帝國主義的命而解決了中華民族在國際社會中被虐待的問題，並進一步團結弱小民族以共同奮鬥進入世界大同。其次要革去封建主義的命

而解決了全國人民在社會特權勢力下被壓迫的問題，並進一步施行革命民權以建立民主政治的現代國家，其三，要革去資本主義的命而解決了人民在經濟特權下被剝削的問題，並進一步建立民主的經濟制度，人人共在康樂的社會中享受自由而豐足的生活。

但是現在的革命對象除了沒有呢？絕對沒有。以民族方面來說：外力的威脅未消除，中國的西南疆，西北疆，東北疆以及旅入及香港，在在都潛伏着很嚴重的問題；並且國力未充，當外國軍備已進入原子時代的競爭時，而我國連地磚的空訪與海防尚在外力的支援下作初期有限度的生長。以民權方面來說：中國民主發展的進程雖有幾十年的歷史，但真正的試行尚是從抗戰的末期開始。但這支民主洪流，就全國情形來看，已受到共產黨及各黨派的利用成爲分贓割據的藉口，就地方情形來看，部分的已受到若干自利份子的插入而粉碎了民權主義的真精神。這種民主政治已和英美式的代議政治沒有很大的區別了。所謂英美式的代議政治，就是議會爲地主及工商階級的應聲蟲，而選舉則爲資本家在幕後策動的一套把戲。國家不能附這種方式獲得實行民主主義的有力保證，反之，反可因爲此種方式而增進特權階級的力量。以民生方面說：民生在近年以來

因爲八年抗戰，上下忙於軍事外交及人力物力的動員早爲人們所忽視，事實與理想不但沒有愈走愈近，反而愈趨愈遠。官僚資本家、買辦、奸商成了社會的寵兒，並且勝利復員以後，海口大開，外貨大量湧進，民族工業及在抗戰期中爲配合自力更生國策而勃興的小工業均被打倒。通貨不斷膨脹，黃金美鈔物價三者連環扶搖直上，失業業者愈見增加；種種景象，真使愛國愛民者不覺不寒而慄！在此種經濟與財政的混亂期中，國家爲了實行民生主義所訂的政策，不但很少，而且力量也極微弱。在一片濃霧中民生主義好像被隔絕了的太陽，人們想見到陽光，非等到濃霧完全消散不可。

今天我提出三民主義革命的對象，就是希望我們每一個負有實行三民主義使命的人要加倍警覺。換言之，就是如何認清我們對國家對民族所負的責任，不要讓濃霧迷失了我們的目標，那樣我們自己也真成了革命的對象了。今天我們應拿出決心與勇氣來與一切反三民主義的勢力鬥爭。消除外力的威脅以鞏固永久的國防；打倒漢奸頭賣肉內的假民主份子以實現革命民權的民主政治；消滅資本家投機家的壟斷剝削，以建立平等豐足的民生主義的經濟社會。這是我們的願望，也是我們的責任。

革命的途程太遙遠了，國家的利益個人的幸福均在任何一個愛國者的憧憬中；但是你不前進是不會看見幸福的。三民主義是一條康莊大道，願我同志趕快努力，不達目標，永不終止！

——「完」——

# 總統制乎？內閣制乎？

羅志淵

## 一 總統制乎？內閣制乎？

這是普通世界多少學者所腦汁而迄未能得到肯定答案的宿題。這是我國三十年來經過許多血的洗禮而迄未能得到妥善解決的宿題。而今這一宿題又在我國法制學界，政治學者，實際政治家，乃至於全國關心國事的人們的腦海中盤旋。

假如只就原則與法條比較這兩種制度的長短，那麼，中西文的許多教科書與專著，就會給我們有條有理的解答。這樣，筆者又何必再來詞費而徒費腦筋呢？因為這兩種制度都曾在我國一再施行過，所以筆者不厭其煩的原則與法條短計長，而只就實際運用的情況，及其怎樣的演變，作一初步的探索，以就正於海內實達。

## 二 清廷的「十九條條」

——只抄襲了內閣制的皮毛——

我們曉得，宣統實行的第一憲法法是宣統三年九月十三日清廷公佈的「十九條條」。何以稱爲信條呢？因爲清廷自光緒二十一年（一八九五）年）倡議立憲以來，一再下詔預備立憲，一再下詔定期籌備憲政，而其衷亦所志，無非欲假立憲之名，以鞏固其政權而已。及至辛亥八月十九日（即十月十日）革命軍的義旗飄揚武昌，各省相繼響應，宣告獨立。清廷手忙脚亂，急調駐關外的陸軍第二十鎮赴漢應援。該鎮統制張紹曾藍天蔚都是傾向革命軍的，所以於九月初六日在漢州軍次，就以立憲要義十二條電請清廷採納，其中第八條即說：「組織責任內閣，總理大臣，由國會選舉後，以皇帝勅任之。其他國務大臣，由總理大臣推存任之，皇族不得爲內

閣大臣」，這就是說我國將來一定要採用內閣制（Cabinet System）來轉移清廷的政權。這種要求，清廷本不願意接受；然而，不接收就難保張藍等不採取軍事行動；而張藍電報到京之日，適值錫山在山西響應革命而宣告獨立，左右挾攻的形勢已成，所以清廷只好接受。乃於九月初九日命資政院起草憲法，費四日時間草就憲法十九條，清廷即命刊刻頒布。十月初六日復由清帝與攝政王宣告太廟，表示恪守的決心，所以稱之爲「信條」。

十九條條中的政治制度，看來似乎是採用英國式責任內閣制；所以皇帝只居虛尊的地位，沒有實際的權能；而實際政權則握之於國會，而由內閣執行之。內閣總理由國會公選由皇帝任命之；內閣所有施政，均須對國會負責。假如內閣「總理大臣受國會之彈劾，非解散國會，即內閣總理辭職，但一次內閣不得爲兩次國會之解散」（第九條），這似乎足够表明採用英國式的責任內閣制了。然而，我們深究究竟，則深覺十九條條只抄襲了內閣制的皮毛，沒有體會到它的精神。因爲英國責任內閣制的根本精神，乃在內閣總理代表英皇對國會負責實際政治責任。在這一要義下於是不可不備的條件有二：一爲皇帝任命須有國務大臣的勸署（Counsellors）才能發生效力；二爲國會對於內閣，得爲不信任的投票，以使內閣去職。今十九條條中，並沒有大臣勸署權的規定，依法理推論，則皇帝於其權限內，尙可自由行使大權，而內閣既無勸署之權，則亦無由對國會負責，所以它是欠缺責任內閣制的第一要件。十九條條中只有國會對總理大臣的彈劾權，而沒有不信任投票權，這或者是當時制憲的人，誤解彈劾即是不信任的投票，實則兩者迥然不同，因爲彈劾權（Impeachment）是在行政官有犯罪行爲時始得行使，所以是一種法律行爲，而不信任投票（

Vote of Confidence) 即係對於內閣的政策不滿意而發，所以是一種政治行爲。因之，彈劾權雖在總統制的國家，其議會亦得行使，而不信任投票則唯內閣制下的國會才能行使，這是內閣制的最重要的特徵，可惜制訂十九條條的人沒有弄清楚，所以十九條條中的內閣制是種不全的。

儘管十九條條所採的是種不全的內閣制，它還是我國第一次實行過的內閣制。固然，宣統三年二月清廷因刷新官制而採行所謂內閣制，但那套新官制多半是因沿我國往昔的官制而略添些新的部門，實不能謂爲採用真正的內閣制。而且當時奉勅等組織的內閣，皇族分子極多，以皇族而組織內閣，根本就與責任內閣制的本義相反，所以這次內閣還可以說是我國舊式的變象的內閣，不是責任內閣，不是責任內閣的表現。這一表現實是由十九條條的條實行而產生。因爲十九條條於九月十三日公布後，當時的資政院依照第十九條條的規定代行國會職權於九月十八日選舉袁世凱爲內閣總理大臣，帝清依法加以任命，袁於十月二十六日正式組閣，議政王就遷居歸善邸，政權悉移內閣。可惜當時沒有健全的國會加以控制，袁氏大權獨攬，爲所欲爲，所以我國的責任內閣制開張就不吉利。

### 三 「臨時政府組織大綱」

——採了美國式的總統制——

清廷正在着手實行內閣制的時候，武漢的革命軍政府却在着手起草另一型臨時政府體制。因爲十月初十日「各省都督府代表聯合會」在漢開第一次會議，十二日即推人起草「臨時政府組織大綱」，翌日告成，當日經議決通過後，即宣佈施行。這一「大綱」所採用的政府組織體系，是採美國式的總統制 (Presidential system)，但因它是炮火逼天下只費一天時間的急就章，體制上當然不能算爲完備。十一月初十日，各省代表在南京依該大綱的規定舉行總統選舉會，選袁世凱爲大總統，於十三日在京舉行就職典禮（從這一日起改用陽曆爲中華民國一月一日，本文以下所稱月日亦從陽曆），這是我國實行總統制的再次表現。考當日國人之所以主張採用總統制，實因著新厭舊的心理所使然。美國是新造的國家，又是採用總統制

的國家，由是對於美國式的總統制，頗表歡迎。這可能從種種文件中得到證明：例如光緒二十一年（一八九五年）與中會所定會員入會誓詞有曰：「願除穢腐，恢復中國，創立合衆政府，……」；辛亥（一九一一年）九月十四日貴州獨立的示諭中表示宗旨曰：「本省與各省人民同意組織聯邦帝國，以達立憲之希望……」，九月十七日廣西獨立沈秉堃的演說詞中也說：「共謀組設聯邦政府」；蘇耆程德全，浙督湯壽潛九月二十一日致滬督陳其美的聯合電報更明白說：「美利堅合衆國之制度，實爲吾國他日之模範」。所以臨時政府組織大綱之所以採用美國式的總統制是有它的種種時代背景的。

### 四 臨時約法

——法國式內閣制——

自臨時政府組織大綱實施後，即有許多人主張加以修正，宋教仁主之尤力。宋氏主張要把它作一次根本的修改，即要將美國式的總統制，改爲法國式的內閣制。宋氏於選舉總統之先，曾宴請各省代表，席間發表演說，強調改採內閣制的必要。各代表以宋氏此說，乃爲將來出任內閣總理之張本，多不贊同，所以後來修正的時候，沒有把總統制推翻。

後來南北進行和議談判，成議條款多端。其中有一足資具導者，即清帝退位，孫大總統亦願辭職，而推袁世凱繼任大總統。當時人士以爲袁氏乃有名好難，假如政府組織仍採用總統制，那麼，以袁氏的好難，而居此實權大位，將不利於民國。所以特由參議院組織編制委員會，另擬臨時約法，以替代臨時政府組織大綱。該會於元年二月七日着手制訂，於三月八日完成，除由參議院即日宣佈外，並於三月十一日由大總統正式公布。這一臨時約法的精神係採用法國式的內閣制，宋教仁多年主張的理想，可謂於此得到實現。

大家都曉得臨時約法是一對人「的立法，就是想把責任內閣制來對付袁世凱，使袁氏雖然做了大總統，但因行內閣制，總統實無大權可用，大權完全在內閣手裏，由內閣處理實際政務，並且由內閣對參議院負責實際政

治責任。所以身為大總統者，雖高高在上，但不通處於「虛尊」之位，全無政治大權。這是當時制訂臨時約法的人，想以這一套把戲來把袁氏套到無用武之地的圈套裏去，所以它是一種對人的立法。然而這一套把戲並沒收到預期的效果，且待我加以說明：

前面已說過責任內閣制的特徵，乃在內閣代元首對國會負責實際政治責任。因為要內閣負責，所以元首所發布的公文書，必須經國務總理及關係部長的副署，才能發生效力；副署即為負責的表示；而沒有副署，則無從負責了，所以副署實為內閣制的靈魂。按當時第一屆的內閣總理為唐紹儀。袁唐本有多年之歷史關係，而唐復與同盟會人深有交誼，袁之所以以唐為閣揆，即想以這點關係來控制內閣，並以此對付同盟會中人。但唐自任總理後，即以實施責任內閣制自期，做事非常認真，對於總統所發布的法令，必力爭副署，凡未經副署的公文書，他都硬駁回去，使它不發，有時為了沒有副署的公文書的事，他親到總統府去與袁面折廷爭，不稍寬假，這在袁看來實在想不通，尤其袁氏的左右及武弁等越發想不通。為什麼大總統的命令與內閣副署才能生效呢？袁為總統，高高在上，唐為閣揆，係袁部下，為什麼在上的說話不算數，為什麼在下的敢同在上的爭執呢？這真奇怪，這真說不通。然而，不管他們想得通想不通，唐總是要爭副署之權，結果府院之間暗生嫌隙了。元年六月間發生了所謂「王芝祥案」，即袁氏以未經內閣副署的文書任命王芝祥到南京去解散留守隊。唐氏因此氣極不告而去，從此唐閣瓦解。袁氏此舉，乃為公然違憲的舉動，在泰西實行責任內閣制的國家，倘然發生這樣的事件，必然引起嚴重的政潮，而當時孫氏泰然處之，國人亦漠然置之，輿論亦認爲這是袁唐私人間的不睦，且有認唐氏的修養不夠者，這是國人政治意識欠缺水準的所致。自唐閣瓦解後，陸徵祥，趙秉鈞先後組閣，但都是以袁氏的意志為宗旨，不敢稍忤袁命。趙內閣時，且將國務會議移至總統府，已全無內閣制的精神了。迨二年九十月間變更國體的議論，即已甚囂塵上，比及熊希齡內閣辭職時，所謂責任內閣制已告「壽終正寢」了。

袁世凱以北洋系的軍事勢力來暗中支配內閣，使內閣負責政治上的責任

自己則可任意控制之；而政治上一切錯誤或過失，彼即滿口說現在是行責任內閣制，本大總統不負責任，一切錯誤或過失，應由內閣担當之，這在袁氏，本來是最上算的事。然而袁氏深中我國名教之毒，素信大一統主義。以為身居大位而不能發號施令，心中總覺不舒服；所以他千方百計總想圖得一個有名有實的總統。他的做法，是從憲法本身上着手。當二年七月國會在天壇議憲的時候，他就密切注意制憲的工作，想盡方法來控制憲法起草委員會；他這一着雖然沒有十分成功，但因在續甯之役（世亦稱之為二次革命之役）取得了軍事上的勝利，以軍事勝利的餘威，透過進步黨的制憲議員的活動，於是在金部憲法未完成前，先由憲草委員會制定總統選舉法，於二年十月五日的選總會中，當選為我國第一任正式大總統。這或者以為可以稍為滿足袁氏的欲望了，但他不，他更利用正式大總統的地位，於二年十月十六日向衆議院提出增修約法案凡五條，總其要義就是要將責任內閣制的臨時約法，改為總統制的約法，但這一着並沒有成功。及後他聽到天壇憲法草案採用更澈底的責任內閣制，真把他急煞了。他在憲法本身上謀取總統制已沒有可能，於是密電各省軍政長官，共同起來反對天壇憲草。各省長官如同應聲蟲一樣，四面八方，發表通電，詆毀憲草。袁氏認這是民意的表現，於是撤銷國民黨議員，使國會因不足法定人數而無形停頓，繼而召開政治會議，據該會的呈請而根本消滅國會，繼而復召開約法會議，制定新約法，於三年五月一日由袁氏公布。這部新約法是完全依照袁氏的意志而制定的舉世無匹的極權總統制。袁氏已居於極權總統的地位，又復修正大總統選舉法而可以任職終身，及其告老而去又可以隨心所欲而推舉總統繼任人，這樣的總統地位是全世界所沒有的。然而他還不足，一定要登登寶殿，那知寶殿還沒發上，就被護國軍打倒，於五年六月六日氣死新華宮中。

### 五 國民政府成立

從近似總統制到責任內閣制到戰時的改革。

袁氏敗亡後，經過一度法統之爭，臨時約法恢復效力，我國又實行實

任內制閣。嗣後事變多端，兵戎迭見，這裏不能具詳。但無論如何，變來變去，都不會推開內閣制，所以無論是在段祺瑞卸下的「八年憲草」也好，十一年在上海弄的「國會憲草」也好，十二年曹吳控制下的「曹憲法」也好，乃至於段執政主持下的「十四年憲草」，都是採用內閣制。自然在廣東的國會非常會議於十年四月七日舉行兩院聯席會議，制定中華民國組織大綱七款採用總統制，但這是兵戎情形下的非常制度，為時甚暫，不必論列。

國民政府於十四年七月一日成立時，採委員制。當時雖有主席之設，但他並無特權，除負責處理日常事務外，其地位實與一般委員相等。這種制度，直至十七年二月雖不無相當的修正，但其合議制的精神，並沒有根本變更。十七年十月國民政府復經一度重要的修正。這度修正後，雖仍存合議制的體系，但國民政府主席權力已經增強。及至二十年六月十五日國民政府組織法第五次修正，主席取得向國務院提請任免各院正副院長及各部會委員的大權，這些人員已由主席提請任免，自然要對主席負責了。且當時的國務院委員人數已乘，復以兼領他職者多，不易參加國民政府會議，於是國務院會議，乃流為形式的機關。且公布法律發布命令亦不須提經會議議決，而逕由國務院主席署名，及關係院長的副署行之，由是國務院會議除供有名無實的一解決除與院間不能解決之事項外，實無其他任何事務。國務院會議已形同虛設，主席的權力自然益為擴大了。所以論者一致承認，國民政府組織法這次的修正，已不是採用合議制，而是採用近似的總統制了。但這種體制到同年十二月三十日又起重大變化。因為那時國務院組織法作第六次的修正，將政府主席的實權，為之剝削。這次修正法第十條明定：「國民政府主席為中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負責實際政治責任」；這一但書的規定，就是主席的大權轉移至五院中去了。從此五院正副院長及各部會委員等的任免權，不復集於主席之手，而由中國國民黨中央執行委員會擔任，由是主席不復對主席負責，而對中央執委會負責其責任。從此主席成為虛尊之位，而無實際政治權實，政治責任係由行政院對中央執委會負擔之，說者有謂中央執委會類似各國國會，而行政院有如內

閣，所以這是近似的責任內閣制。這種制度一直行到三十二年九月沒有變更。及林故主席逝世後，不負責實際政治責任的主席制，時論認為不復合戰時的要索，九月十五日國民政府組織法乃有第十三次修正。這次修正，是恢復到二十年六月十五日的制度。所以修正法第十五條明定：「國民政府五院院長副院長由國民政府主席於國民政府委員中提請中國國民黨中央執行委員會選任之；國民政府主席對中國國民黨中央執行委員會負責，五院院長對國民政府主席負責」，這種體制，迄今不替。

### 幾點結論

我們總觀上面的記述，可以得到幾點結論如下：

我國自清末辛亥（宣統三年）十月以來，責任內閣制，總統制，其間至於委員制（或稱為合議制）都會實行過了，而且都會再三實行過了，但是，這些制度都是解決不了我國政治上的問題，都不能把我們的政治弄好。你說內閣制不行嗎？何以英國實行起來，那麼活潑，那麼有生氣？你說總統制不好嗎？何以美國運用起來，那麼有活力，那麼有韌性？你說委員制不對嗎？何以瑞士運用起來，那麼自然，那麼有效？難道橋樑通淮而為枳？一切制度到了中國就變質了嗎？老實說一句話，制度本身沒有好壞的分別，全看你運用的人的好壞。我國政治上活動的人，除極少數外，大都是私心自用的。一切制度的採用，都是經過他們自己的算盤來打算，利己者，則添上一個算珠，不利己者，則抹去一個算珠，自己的心算打得越高明，把一切制度來配合自己的心算，那麼就把一個好好的制度運用得好呢？所以筆者堅決認為制度本身沒有爭論的必要；內閣制也好，總統制也好，委員制也好，只要大家能以天下之心為心，能以救民之志為志去私利，除惡氣，一切為公，一切為民，那麼，任何制度都能收到效驗。

二

再就制度言制度說，過去的人評論內閣制總統制，委員會制的是誰非，孰優孰劣，都是在政黨政治尚未發揮絕大權威的時代而立說的。近來政黨的權威日益發揚，政黨對於黨員的約束力日益加強，於是政黨成為政府約後進導，政府的機構，殆一舞台的局面吧了。所以在內閣制的政府中，以國會中的多數黨領袖組內閣，這制領袖在國會中是多數黨的黨魁，他以黨魁的資格控制國會中他的黨徒議員的行動；他在內閣中是閣僚，以閣僚的資格，支配內閣員的行動，所以多數黨的領袖在國會內閣都是核心，都有控制的力量。由是內閣向國會提出的法案是照他的意志而提出的；國會討論這種法案，他的黨徒是聽他的指示而發表意見的。然則，政黨政治下的內閣制是政黨領袖來活動的；政黨領袖對於內閣及國會是他的政治機構的正面運用。在總統制下，國會與總統是對立的，是平等的，兩者似乎沒有什麼關係。美國的制憲者深受孟德斯鳩法意一書分權說的影響，所以有這一等設計。但在二七八七年間，美國還沒有強大的政黨，分權的設計自以爲有極重大的作用。但後來美國政黨長大了，強盛了，國會總統間的分割，可以用政黨來彌縫了。總統假如是國會中多數黨的領袖，那麼可將他的意見，透過他的黨徒議員來制定法律，或通過某一議案；即退一步說，總統的黨徒在國會中不能佔得多數議席，至少也總可佔得三分之一或三分之一約議席，也就有絕大作用。因爲總統對於國會通過的法案，要求覆議之權（Veto Power），國會對於覆議案應有三分之二以上的同意通過才能維持原案。所以總統假如在國會中有三分之一的黨徒，就可否決了這種法案，這種三分之一的否決權是政黨來使用的。所以在政黨政治發揮有力作用的今日，國會與總統的關係可以用政黨來拉緊了。此外，委員會制的運用，也深受政黨勢力的影響，聯邦就是一個極淺顯的例證，無情再來調費了。總之，政黨是政府後面的支配者，政府是政黨運用的機構，假如政黨健全的話，那一套機構都可以運用，沒有斤斤爭議的必要。

三

我或過去之時而內閣制，時而總統制，時而委員會制，都是一對人的立法。現在有許多爲人設制的先生們，又以為一定要採用總統制才能配得上人的運用，這種想法大可不必了。因爲總統所屬的政黨，假如能在國民大會或立法院佔得多數，那麼，在總統制下，總統固然可以由他自己來實行他的政見；就在內閣制下，國民大會或立法院中他的黨徒也可產生同黨的人來做行政院長，總統以黨魁的資格，也可以支配行政院長，透過行政院長的地位，來貫徹黨的主張。所以在政黨政治的作風下，大家不必計慮總統或行政院長權力的大小，所應斷斷以圖之者，在如何使自己的政黨在國民大會或立法院爭取得多數的席位，假如能爭得多數席位，那麼，政黨政治便以整個的黨來作行動單位總統制，內閣制都可以運用自如。這不是玄想，英美以不同的制度而能收到殊途同歸的政績，就是個很好的反證。且就事論事說，不久的將來的我國政治情狀，必然是多黨林立，政黨的勢力時常發生波動。在政黨波動的場合中，內閣制的運用，還略勝一籌。因爲總統若負責實際政治責任的話，總統初則難以多數黨的領袖而登臺，但假如中途政黨勢力發生波動，他的多數黨忽降而爲少數黨，那麼他做事時常發生困難，政策無由貫徹。他坐在那張冷板凳上，啼笑皆非，豈不苦惱之至！在內閣制下，總統可以不負責實際政治責任，內閣實負其責，政黨勢力發生波動時，換個行政院長，較爲便利，且可以適應政治上的要求。大家都舉法國內閣的不安定來爲法國政治的毛病；但我却以爲法國就好在採用了內閣制，才能適應應變三幕四的政黨波動的趨勢；這極以內閣的更迭來適應政黨的變更，消除了不少的革命發生；假如不是內閣的易於更替，那麼，不知要發生多少流血的革命了。所以人家說法國的變動快以爲法國病，我却認爲有阻礙革命的妙用。假如我這樣看法是對的話，那麼，這就夠我們深長玩味了。



# 國民大會與制憲工作

孫科

這次國民大會：好像一個小學生初次上學一樣，一切都得學習，所以有很多普通的事件，都發生問題，譬如前幾天，審查會的人數，經主席團商討規定，人數最多至五百人，最少也有一百

多人，以幾百人的大會來担任審查工作，實在是很不容易的。所以主席團商討結果，規定法定人數為四分之一，便可開會。後來據第一、二組審查會召集人說，很難是決定人數，要求另想辦法，所以後來規定人數為十分之一，就是說一百個人當中，只要有十個人出席，便可以開會。這個辦法，經審查會報告後，大家都提出抗議。他們所持反對的意見，係以為如此規定，則少數人可以操縱多數，要求恢復為四分之一為法定之人數。主席團只好聽之。

覺得法定人數為十分之一，便會讓少數人操縱。這種觀念，實在是一種誤解，不明瞭民主的運用，譬如英國議會，有六七百人，從前規定三十人，便是法定人數，現在改為四十人。有四十人出席，便可開會。沒有聽見英國國會，有被少數人操縱的情形。英國國會是很民主的，但是法定人數很少，為什麼要這樣規定？原因為一則要便會務容易進行，同時不想出席的也非出席不可。假使有一個重要問題出討論，在相反兩方面，即是這樣。如果我們不出席，案子讓反對方

面出席的人通過了，豈不吃虧？所以兩方面非出席參加不可。因此規定法定人數愈少，民主運用愈圓滿。這次大家對於這個理由，不大明瞭。

這幾天綜合審查會討論關於行政院同立法院的關係，如果一個案子交回立法院復議時，要規定人數。照憲法草案出席人數是沒有規定的，並沒有規定多少出席方才可以復議。綜合會規定立委四分之三方可開會，大家以為重要的案子，須多數出席方够民主。但是我們詳細研究一下，毛病就在非有四分之三不能開會，如果四分之三不出席，還會便不開。如是則少數人不出席，多數人便不能開會。連開會討論的機會都沒有了，將來如立法院通過的案子，行政院不贊同，要求復議時，如果憲法規定全體四分之三，則行政院長可以聯絡四分之一強的立法委員不出席，便無法開會，行政院長便可以繼續的長期幹下去，假使不規定四分之三，照平時半數出席，則復議時一定分兩派，一是維持本會議案的，一是幫助行政院的，兩方面都非出席不可。如果不出席來決時，便很吃虧，所以出席人數一定很多，所以規定非四分之三出席不能開會，流弊一定很多。

這幾天開會審議憲草，各方面討論發出很多誤解，本人也是主席團一份子，感覺到主席團的

領導能力差一點。這次憲草係政府方面提出的，政府方面應當隨時準備對於提案的答覆。和詳盡的說明。有很多新的主張和意見，其實起草時已經研究過了，沒有參加起草的人還以為是新的意見，因此有很多的問題發生毛病，大家都沒有發覺，這實在是主席團的錯誤。

譬如選舉，現在憲草採用區域選舉，沒有採用職業選舉，大家覺得為什麼沒有職業選舉呢？就是政府方面也有人奇怪，為什麼不採用職業選舉呢？當時憲政實施委員會對此問題，曾經討論經過五六次的研究，直到最後都沒有採用職業選舉，大家以為職業選舉係民主的，殊不知世界各國，沒有一個國家的憲法採用職業選舉的。如最近法國的憲法也沒有職業選舉，蘇聯也沒有職業選舉，英美也都無職業選舉的規定，可以說各國都無此規定，而實際上採用職業選舉的只法西新的義天利採用這種制度，但是憲法上也沒有明顯規定，為什麼他們要採用這種辦法呢？就是因為要統制人家，一要利用各個職業團體始便於操縱。現在法西斯制度已經崩潰了，而我們還以為職業選舉是最好的辦法，還是講不通的。

英法為什麼不採用這種制度呢？因所有投票人多數都有職業，並沒有無業遊民，無論城市鄉村都是一樣。職業選舉已經包括在區域選舉之內了，所以不必再有職業選舉。在蘇聯則有補救辦法，就是區域選舉由職業提名的辦法。如合作社可以提名，工會也可以提出候選人，知識份子也



# 整理本省縣地方財政意見

冉隆堃

縣地方財政之困難，則已成一般現象，又值完成地方自治，推行地方建設之際，各事均非財莫舉，故整理地方財政，已成今日當道迫切要求，關於確立預算，稽核支出，審查決算，實行會計獨立，實施公庫制度，樽節浮濫支出等項，均屬必需整理，以便遵照規定辦理者；但其中最要之點，厥在整理款項，充裕收入，茲僅就此一項，針對本省情形，提供芻見，分為整理合法稅捐，清理公產，及認真實行公共造產三方面略陳之：

## 甲、整理合法稅捐

縣之合法稅捐，雖有多種；而以本省各縣經濟，未臻發達，市場冷落，娛樂筵席等捐，無法徵收，或徒具其名，而作變相之攤派，且數量亦微，殊少整理之希望，最重要之稅捐，為田賦、契稅、房捐、屠宰與斗息捐數種，整理意見如下：

(一) 田賦 本年財政改制，中央明令劃田賦百分之五十歸縣，此為縣方最主要之收入，惟田賦之弊，沿襲甚久，過去有所謂飛灑詭寄，逃亡故絕贖端，以造成有田無糧，有糧無由，或田多糧少，田少糧多等現象，自辦理土地

陳報後，此種積弊，大體經已掃除，第以土地陳報辦理多不確實，舊弊雖銷，新弊復萌，有田多而糧少者；田多糧少，稅額減低，固為政府之損失，而田少糧多者，則至無力繳納，甚至以全年收入，供應政府，猶感不足，嗣至積欠年年，無法催征，收入短絀，不符預算，影響行政至大，根本改進之道，固在舉行地籍整理，實施科學測量；然整理需時，緩不濟急，目前惟有根據申請，迅速辦理復查，以資救濟，俾便租稅負擔，均恰如其分，收入乃能確定，再則本年明年因免租一半，收入總額并不大，而行政費用，如將由縣負擔，則困難更較往年為甚，必須儘量減縮人員，不得再保持過去之龐大組織，此外貴州各縣，尚有一種普遍現象，即地主住居鄰縣者，應納糧賦，往往難於征收，雖不至逃避，而時日耽延，不克應公家之急需，且催科頻繁，亦虛耗政府之人力，如能准由相鄰各縣，互開名單賦額，交換代征，事畢再行核算撥結

(二) 契稅 契稅一項，現亦撥歸縣地方，惟過去收入，并不暢旺，原因在縣政府工作過繁，無餘力以督催，人民之持契就稅者，大多因財產已起糾紛，始臨時趕辦法定手續，其無問題者，則東之高閣耳，且因胥吏習慣不良，對持契就稅者，每多故意牽延，以為額外需索，人民更自裹足，此後整理之方，既在注意督催，剷除積弊，又過去實行提獎制，以激勵經辦人員，此後似應繼續實行，以旺收入并杜流弊，再則縣地方對契稅，過去多有附加，且稅率多較中央正稅為高，此後撥歸地方，稅率低減，地方收入反較前減少，似應予以提高，用資救濟。

(三) 房捐 房捐一項，因為新稅，大多未普遍實行，或則僅行認捐，以為試辦，效果尙未顯著，實則此項稅源極其確實，且亦公平，自應認真普遍推行，以裕收入，惟推行之際應注意者，即估計人員必須公正幹練，評價委員會必須認真負責，庶不至發生流弊，以便推行，若能實事求是，規模一經樹立，收入必可漸期暢旺。

(四) 屠宰 屠宰稅一項，向為本省各縣收入之大宗，兼具確實性，因此會有一時期定為教育經費，照現行法令規定



# 整頓稅務之我見

陳履善

## 一、前言

目前縣市地方財政，顯示幾個現象：(一)支出膨脹，收入有限，大有收不敷支之勢。(二)新興事業極多，限於經費，辦理未見成效。(三)抗戰勝利，縣市復員工作，千頭萬緒，經費無法配合。由上所述，縣市財政枯窘之狀，不言而喻。今後欲發展縣市事業，樹立地方自治基礎，縣市財政之整理，刻不容緩。縣市收入以稅捐為主要，是故整理縣市財政。又必先整頓稅捐也。

## 二、整頓稅捐原則

整頓縣市稅捐，應遵循左列原則，始克奏功

- (一) 保護稅源。征收稅捐，切禁竭澤而漁。保護稅源之方法：一、振興工商業。二、發展交通。三、課稅依負擔人之能力。四、獎勵人民興辦小規模企業。五、改進農業生產。
- (二) 統一征收。征收機構一元化。指揮靈活。節省人力物力財力。
- (三) 治人重於治法。征收人員之管理應特別重視，關於日常行動，工作情形，務須嚴予考核。
- (四) 基礎重於上級。基層幹部重於上級幹部。

部。基層工作，重於上級工作。

(五) 督導重於懲罰。對於幹部工作情形，時時監督指導，少用懲罰。

(六) 外勤重於內勤。內勤人員，怠惰，舞弊機會少，外勤人員，則不然，應予特別重視。

## 三、整頓方法

(一) 樹立征收制度。征收機構，征收程序，工作考核，用人，以及一切事務之處理，應予制度化。

(二) 命令權執行權劃分。命令權由縣市長辦理，執行權由公庫機關辦理，兩者劃分。

(三) 廢止包徵制度。賦稅基于國家權之行使。包徵有後項弊害：一、包徵人漁利。二、抑低標額。三、難於管理。徵收很少應照編定。四、徵額不準隨物價增漲。五、拖欠稅款。六、失政府威信。七、不合法令。八、徵收不公平。

(四) 簡化徵收手續。稽徵手續之簡化，便利納稅人。

(五) 開辦特別稅課。舉辦因地制宜之稅捐，惟必須稅源廣而收入多者，切不可流于擾民。

(六) 嚴懲苛雜。收入少而非法定稅捐，應予裁廢，增加人民對政府之信仰。

(七) 提高稽核權。徵收機關設置稽核員，受命上級機關，審核票據，帳簿及其稽征手續，以收分工，牽制之效。

(八) 減少征收費用。征收人員之設置，及其他費用，以適合需要為度，不宜失之浪費。

(九) 健全會計制度。實施征課會計，會計員由主計機關派委。

(十) 改進人事制度。征收人員之任用，考核，一切制度化。任用人才，設置定額獎金，工作成績優異者，給付獎金，另定征收稅捐，提獎辦法。無過失，不予撤換。

(十一) 調整稅率。若干稅率或稅額，因時變遷，失之太低，應建議中央調整。

(十二) 樹立公庫制度。所有稅款由納稅義務人直接繳納公庫，征收機構距離公庫過遠，亦必須依庫庫法之規定，經征款項，按期轉解。

## 四、改進現行縣市稅捐之意見

現行縣市稅捐，有土地稅，契稅，遺產稅，營業稅，房捐，屠宰稅，營業牌照稅，使用牌照稅，筵席娛樂稅，特別稅捐十種，茲將各項稅捐改進之意見，簡列於後：

(一) 土地稅(與中央，省共有)設置統一征收機構，與其他稅捐合併征收，不必另設田糧征收機構，以節省收上人力物力財力。2. 未辦土地清丈登記，征收實物時，應注意防弊。3. 與鄉鎮保甲密切聯絡，督促依期繳納。4. 本稅所需征收費用，由中央，省，縣市，切實分別負擔。

(二) 契稅 1. 訓練熟練征收人員。(因本稅最近始由中央移縣征收) 2. 立契若干年以後，始行稅契稅契者，應擬定契價審查及處理辦法，報省核定。3. 恢復使用契紙，防止漏稅或延遲納稅。4. 推收工作與稅契，切實聯繫，贈與契佔有契稅率降低，呈請中央提高。

(三) 遺產稅(中央百分之三十) 1. 遺產價值，估價應切實。2. 由文化機關，鄉鎮公所公正紳士，簽證財產總產。3. 中央征收機關，征收此項稅捐，應與地方政府保持聯絡。

(四) 營業稅(省縣市共有) 1. 訓練接收人員。(中央即將移省，縣市征收) 2. 覆查查行額定，抽查，應靈活運用。3. 推行及於鄉鎮。4. 資本額及收入額之調查資料一部份，應由鄉鎮保甲供給。5. 征收費用省縣市切實分擔。

(五) 房捐 1. 推行及於鄉鎮。2. 評價機關應組織健全。3. 禁止攤派。4. 出租房屋，政府應予控制，最好，租約由政府價發。立約後，以一縣報政府備查。5. 征收分二期最適當(三月份一次，十月份一次)出租房屋按月征收。

(六) 屠宰稅 1. 稅率呈請提高至百分之七。2. 按期核定完稅價格。3. 本省屠宰稅征收章程第十條規定屠宰稅應先擊票，始准開屠，又第四條規定牲畜時價以重量及單價計算。稅率照時值價格征收百分之五。擊票時，因未開屠，無法計出重量，稅額難以確定，如先開屠，計出牲畜重量，然後納稅，又與「先擊票，後開屠」規定不合，是以征收章程第四、十兩條應予修訂。

營業牌照稅 1. 稅率應呈請提高。2. 營業資本額之調查，應多方調查，力求切實。

(八) 使用牌照稅 1. 應呈請提高稅率。2. 交通工具，應行登記並蓋制，必要時，飭其覓具保人。

(九) 筵席稅娛樂稅 1. 筵席稅稅率提高，應呈請減低至百分之十。2. 兩稅征收方法力求嚴密。

(十) 特別稅課 舉辦條件 1. 稅源廣。2. 收入多。舉辦程序 1. 擬訂辦法。2. 送參議會通過。

整頓稅捐，以如上節所述，吾以為欲達成整頓之目的，從事工作人員，應堅定整頓工作必可順利達成之信念，信念既定，然後集中力量，努力以赴，過程中發生阻礙，應設法消除。以期底於成功。

### 五、結論

## 民盟對時局意見

(上文接第二頁)

現亦，戰事行爲，政府應即切實執行，以恢復我國之和平與統一。民盟對時局意見，應以和平解決為前提，反對任何形式之軍事冒險。政府應加強與各黨派之合作，共同維護國家之利益。在當前形勢下，應儘快召開政治協商會議，商討解決國事之良策。民盟將繼續與各界人士一道，為實現國家之民主與進步而努力。

# 今後糧政建設之目標

王克章

我中華大國以三民主義為建國最高準則，而民生主義實為三民主義建國理論之核心，民生主義之目的，在：(一)以平均地權方法達到耕者有其田，使地盡其利，(二)以節制資本方法達到私有資本之消滅，及國營資本之發達，故在憲法大綱第二條，即規定：「建國之首要在民生，故對全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力共謀農產之建設以足民食」，而在地方自治開始實行法中，亦規定在設立機關之時，即設糧食專管機構，統制糧食生產運銷，並負調劑供應之責，溢價歸公，舉辦公益，凡此均足以昭顯三民主義對糧食政策中心思想之所在，吾人願就國父對糧食政策之訓示及目前我國最緊要之目標，略論今後糧政建設之目標，以供建國時代之參酌焉。

## 一、確定糧政建設目標

- 根據 國父遺教及 總裁訓示，做如下之綱目：
1. 須是民生主義的糧食政策之理論的建設；
  2. 以民生配合國防，在平時特別注重國防的糧食工業之建立與戰時保護及搬運之便利，在戰時則特別注重民食之

## 二、掃蕩糧政建設障礙

- 依目前我國現社會，糧政建設障礙有如下之類別：
1. 嚴辦貪官污吏：貪官貪財無厭，污吏為污官能謀，此類政治敗類，是以發達官僚資本，勾引土豪劣紳，造成地方惡勢力，消滅正氣，魚肉紳民，使糧政建設無從下手，必採嚴刑，對貪污者殺無赦！
  2. 肅清土豪劣紳：土豪係一地之豪霸，持其實力槍彈魚肉紳民，要挾政府，劣紳即持其因社會造成之特殊地位，以紳權欺壓貧民，阻撓政令，此類人

多擁有田土及佃戶，誠為糧政建設推行之障礙，且此輩最易與貪官污吏合流，加強其障礙力量，故必須澈底肅清！

3. 限制糧食商人：糧商集中城區及大都會，為資本所有，政府為實行糧食公賣，對糧商及資本家採用彈性規定，對公賣資本必按資本多少採累進率徵集公賣資金，作公的使用，仍按期分給福利；

4. 逐漸取消大地主，國家採用分配政策，用累進率徵收地主土地稅：使大地主漸讓出其土地，使國家對人民土地運到全權土地分配權，如此個人對土地之利用可以達到最高生產標準，以增加全國糧食產量。

5. 取締謠言的輿論：今日中國社會遺中共之反宣傳，一般所謂社會名流，教授，及自稱民主前進者，甚至號稱理論權威各報，受其牽帶而不自知，為虎作倀，提出不適國家體制之主張與立論，政府在今日艱苦建國支持民族生死存亡之大時代，必須澈頭澈尾予以嚴厲的取締，以正聽聽，而使糧政建設理論能深入人心，庶建設成續可表邁海外，以上五項，乃糧政建設障礙之最大者，此則必須中央政府有最決心，下最緊急命令方可辦到，此

確係糧政建設之先決問題，不可或忽

三、選定糧政建設目標：

甲、增加糧食生產：

1. 擴大耕地面積：——採合理的方法墾荒，或推廣多耕儘量利用冬閒土地；
2. 改良土壤肥料：——採用科學方法改良土壤，增進使用肥料方法及習慣；
3. 製造新式農具：——省用人力畜力，且可解決人小土多不能精耕之困難；
4. 推廣優良品種：——使在同一方面積及土質下，能大量生產，增加產量及品質；
5. 發達農田水利：——積山水蓄肥，聚田水築壩設閘，以防旱澇；
6. 普及農事教育：——學校及社會教育均應加列專課講授，提撥學生興趣；
7. 充實農貸資金：——希望中央特別注重振興農業充分貸款救濟農村經濟；
8. 設置農會機構：——每縣對農事應另設農會，健全農會組織；

乙、發展糧食工業：

1. 農產品必須工業化：——為中國工業化之唯一途徑，此最高原則也；
2. 改善糧食工具：——加工改裝之機器及用具必須科學及最新式的；
3. 改進製造技術與方法：——使糧食加工後之製成品更有營養並便久儲；

丙、充實糧食儲備：

1. 建築完善倉庫：——改進倉庫儲藏方法，建築完善之倉庫；
2. 建立倉庫制度：——使國營糧食之儲備在人事上有系統之完美制度；
3. 採用科學方法儲納：——對糧食之收存保管及支付運出，均須防濕防霉防蟲防鼠等損失；
4. 防止偷漏及弊端：——對管理人員之盡責及操守應特別注意，並應隨時隨地注意，舉行親巡及抽查；

丁、調劑糧食運銷：

1. 調查全國糧食產量：——全國各省糧食生產數量應先有詳確及精確的調查，俾為調劑濟濟之根據；
2. 均供應以平抑物價：——糧食為政府把握之要項，應使供應無缺區則平價平穩，其物價亦隨之而趨平穩；

戊、促進合理分配：

1. 利用宜宜而解決糧食分配問題：——產糧不足之省份或縣份，利用科學方法儘量利用土壤所宜充分種植糧食，使糧食求相應；
2. 運用交通而解決糧食分配問題：——利用土宜所不能解決供應時，則利用水陸交通，使糧食由豐盈之區運至匱乏之域，使供求相應；
3. 採定分配法配給糧食：——糧食或精製後之食物品，按月對戶或口做定量的配給，使人民因糧食配給受難並補救政府，定分配須與衛生或主持營養機構合作；——使定分配後之糧食或食物品，能切實增進健康，且免除浪費；

己、改善糧食營養：

1. 設立改進並實施營養機構，切實訂立營養食物標準，以利配給；
  2. 注意改進技術之研究，將最新技術交換與合作，以期糧食有新改進；
  3. 對有營養價值之食物，應使其成本逐漸低廉，俾國民能普遍實用；
- 如能照上述選定之目標，擬具詳細計劃，按步推進，我國糧政建設之前途，誠為光明！



# 今後糧政建設之目標

沈麟書

## 一、前言

抗戰期間，國家爲籌供軍糧民食，以安定經濟，配合軍事計劃，特制糧政，新制初行，艱苦自多，戰事結束，檢討之餘，糧政對於抗戰勝利之貢獻實大，痛定思痛，今後糧政建設，非但須因戰事結束而失其重要性，且衡世局，今後尤須就現有糧政基礎，加速改進，且應遵照 總理遺教，國家新現，釐定糧政建設之整頓方案，俾能奠定國家建設基礎，茲今就糧政建設之目標，略陳其綱領于後：

## 二、建設重心與業務聯繫

遵照 總理遺教，及本黨糧食政策，今後糧政建設，自應與國家農業建設，密切配合，詳言之，在農業生產方面，應以農業，工業化爲重心，用科學方法，改良生產方法，增加農業生產，故土壤之改良，肥料農具之製造，優良品種之推廣，農田水利之興辦，耕地面積之充實，農事教育之普及等，均可劃規農業建設之範圍，茲不贅述。狹義之糧政建設，應以下列各點爲重心，（一）發展糧食工業，（二）建立完備之糧食運銷制度，（三）確立國家糧食政策并逐步樹立制度。

關於第一問題，應與國家經工業政策及國際貿易密切聯繫，第二問題，應與農業生產計劃交通建設密切聯繫，第三問題，應與國家經濟政策金融政策密切配合，茲就上列各點，分述其要旨如次：

## 三、發展糧食工業問題

我國爲農業國家，國民經濟之改善，自以增加農民所得爲主要課題，目前我國耕種方法，尙屬落後，耕種土地面積，尙未充分利用，設將來增加改進，則農產品，必然增加，農民於本身消費而外，大部分應設法加工，使勞力與產品配合，俾構成農村經濟之泉源。農村之食品工業，堪供我國參攷，惟於製造工具及方法方面，應由國家負責介紹推廣，使糧食加工以後，當有營養要素，且利儲藏，惟糧食工業，在我國尙屬創辦時期，今後對外貿易，應由國家購置機器，建立糧食食品工廠及冷藏倉庫，一方面由國家經營，同時并鼓勵民營，我國北方食麵，南方食米，據科學研究，影響於生理者甚大，將來糧食工業發達以後，國家應加強研究國貨營養問題，訂立營養食物標準，大量製造，俾能普遍食用，此項問題，關係國民生活方式之改變，自非一蹴可達

應由國家集合科學專家研究，并獎勵民營工業，大量經營。

## 四、糧食運銷制度之建立問題

關於糧食運銷制度之建立，首重全國糧情之調查，從而決定銷路與運輸線。我國糧食產品之分佈，大體言之，北方以麥互雜糧爲大宗，南方以米爲大宗，然以人口分佈不均，交通靈滯各異，糧政經濟，必須由全國糧食最高行政機關，就全國形勢，分區擬定運銷計劃，一方面能調節需求，一方面能惠及農村，就我國目前情況而論，在運輸業務方面，下列原則，似應尋求：

（一）水路運銷，鐵道創辦，均應特別考慮糧食運銷之需要，整公路或人力輪船食糧，費力而運量小也。  
（二）因賦征實，本爲戰時應急措施，在逐漸回征法幣之過渡期間，應採重點征實，重點屯糧原則，凡屬交通重心，人口集中之城市，仍須由政府力量，屯儲大批糧食，一以供調節需要，一以供應軍食。

## 五、確立國家限食政策及制度問題

民生主義之實現，國家糧食政策，應爲主要部門之一，在昔我國糧政，本有相當規模，且能配合國情，惟乎國人在政，未能確立永續糧食限制之政策與制度，糧食事業原屬千頭萬緒，茲就

# 役政改進意見

王克章

自九一八事變發生後，政府雖於非採用普遍的徵兵制度，不足以抵禦侵略，爰於民國二十二年六月十七日公佈兵役法，並限於二十五年三月一日起施行，歷經修正，乃於民國三十一年三月十五日經國民政府正式公佈，而臨時徵補兵員實施辦法，亦於三十一年十二月公佈實行，自上述兩項根本法令公佈後，在立法精神上，可謂法良意善，奈以國民革命初步成功後，內憂外患，紛至沓來，政治建設，毫無基礎可言，故（一）保甲戶籍無基礎，壯丁實數不確（二）人民缺乏尚武精神，均視徵兵為畏途。（三）紳耆世家觀念深固，日惠而實不至。（四）黨團及政教人員子弟，長隨不前。（五）智識青年從軍不踴躍，坐失此改良兵制運動，無治弊進。其結果送兵抵額者，大都無訓練，身體弱，年齡大，尤多不識字之貧民，同時專門以買賣兵役為業者，又復從中賄賂頂替，遂致弊費叢生，影響役政推行，至深且鉅！

今後應鑒往知來，必須未雨綢繆，使其有備無患，然後新國防之建設，始有保障，故役政改進，實為當務之急，其必須改進者如次：

## 一、役政建設目標：

1. 樹立健全的役政制度，並培養國民從軍的習性；
2. 堅守「平時要當戰時看」的訓示，加強國民兵組訓；
3. 要配合其他各種政治設施，而以鞏固國防為重心；

## 二、役政推行方法之改進：

### 甲、關於調查方面：

- 調查為役政基礎，如築屋建地基然，最為重要
1. 壯丁調查必須與保甲編整或戶籍整理密切配合，並須同時舉行；
  2. 縣政府及主持役政機構，必須集中全盤人力，以竟全功，力求正確；
  3. 壯丁名冊編呈存查後，必須隨戶口異動而辦理壯丁異動登記；
  4. 縣府應以壯丁調查為鄉鎮長役政考核重點（逐保逐甲點驗）
- 乙、關於訓練方面：

## 三、役政經費及制度方面，提供原則如次：

- （一）建立完善之倉庫制度，且應對國家金融力量扶植其發展，一方面使農貸業務真正惠及農村貧民，一方面使國家實際控制糧食市場，以收穩定經濟之效。
- （二）逐漸樹立糧食自給政策，內地餘糧，因交通開發，而可外輸，沿海各省之糧食入關，須設法以麵粉工業之成品輸出，求得國際貿易之平衡。
- （三）普遍完成積谷倉儲制度，一方面使國積谷防荒之善政，得以實切建立，一方面使農借貸之得以改善使農不再受重利剝削之苦。
- （四）改善糧食儲存方法，製造糧食包裝運送工具，并逐漸統一量器，使政府大量把握糧實物，逐漸達到糧食專賣之目標。
- （五）關於糧食政策之進行，應與國家土地政策，密切配合，俟絕大戶屯積待價而售之情形，且免谷賤傷農之發生。

## 六、結論

我國為農業國家，自古民為邦本，而民食為民生首事，總理明白播泰建設之首要在民生，民生問題中之重要部門，糧食，自應由國家依國策建立制度，奠定基礎，終極目標，依生產改善，產量增高，品質改進，調劑合理讓民因國家統制糧食而受惠，國家因統制糧食而可應付非常，如此，則此次戰事中國人所獲經驗與艱辛，方有價值可言也。

丙、關於服役方面。

1. 國民兵之訓練，必分期分期普通訓練，如期切實訓練完成；
  2. 訓練實施儘先利用農閒或業餘時間（普訓時如此）
  3. 在校學生及在文武官員另行施訓，但必做到如期確實。
  4. 全體壯丁除免役者外一律參加，不得規避。
  5. 訓練時期內，必盡量改換其長權心理，而使其樂於從軍；
  6. 國家觀念民族思想及保國衛民意識，必須徹底養成；
- 採用訓練方法必詳加研究，使之有放實，切合要求。

丁、關於徵集方面：

1. 凡係國民不分階級職業，對國民兵役及常備兵份，必須遵令服役，以養成服役精神及習性；
  2. 戰時及事變時以命令召集服役必須普遍公平合理；
  3. 服役期中之訓練以不與壯丁訓練重複為宜，並須以新兵器之使用，藉以提高其興趣。
  4. 服役期中，應佈置優美的環境，使參加者知團體之可愛，並在精神上予以種種安慰，使士兵視軍隊如家庭，為其救命；
- 丁、關於徵集方面：
1. 抽籤前之準備工作必須辦理妥善，縣長兼徵兵官，必親臨主持規定之黨部等機關，均請派員監督指導，以昭鄭重，餘均照法令規定辦理。
  2. 政治無基礎，治安有問題之縣份，准予縣長兼徵兵官在合理不違背立法原則之下，變通辦理，並呈報備查。
  3. 中籤壯丁，經徵集送縣後，檢查體格，考查是否士著壯丁，並有無頂替及違法等情弊；
  4. 已徵集尚未交發前，應予新兵以種種精神上及物質上之安慰與鼓勵，交發時並開歡迎大會，俾提高其興趣，並贈送獎品
- 戊、關於交發方面。
1. 交發新兵手續，一切必須根據法令；

己、關於優待方面：

2. 交發時必請當地黨部團及機關首長臨場監交。
  3. 體格檢查必請衛生院長參加，不得舞弊。
  4. 層層必嚴防接兵部隊不得借故留難，最為重要。
  5. 縣長兼徵兵官，對不法接兵官，有臨時處置權，但必立即以迅速方法呈報主管軍師區司令（此點在邊區縣份應相區較速接兵部隊最易仗勢欺人，頂好做一硬性規定，好縣長處分失當，再依法懲辦縣長，此種規定可免除許多弊端，并為邊區縣長解除困難）
  6. 交發後除接兵部隊，應立即掣給正式接兵收據五聯單（此點可免去接兵部隊官長時時更換，而臨時收據不能抵交兵額之弊端，同時又可防止接兵官兵之舞弊）。
  7. 接兵部隊，將新兵接收後之待遇訓練，應照規定辦理，并規定縣長兼兵官有代表軍師區司令監督權，以防弊端。
  8. 縣府辦理交發手續，必須集中迅速認真。
- 己、關於優待方面：
1. 應為入營壯丁籌措較為優厚之安家費，以贖養其妻兒子女。
  2. 對徵集應做到定期的及不定期的優待，消費合作社，必設法舉辦。
  3. 對入營壯丁家屬應時時在精神上予以安慰，對陣亡壯丁撫卹並予以種種協助，並須迅速。
  4. 對入營壯丁子女教育費設法盡量補助之。
  5. 對入營壯丁本身應享之權利，應盡量保證其實現。
  6. 一切優待不外（一）使壯丁在營安心報國。（二）父母妻孥在家庭生活解決，一切優待均應以實現此兩大要求為目的。
- 在此建國建軍大時代，役政實為建軍基礎，在此役政制度推進中，甚盼政府能下最大決心，以增加各級負責經辦人員在執行上，以最大勇氣，以期在不斷改進及研究中，完成我國永久的役政體制。

# 保安與復員建國之關係

唐宋元軒

抗戰勝利，日寇投降，吾國國際地位，雖已躍躍四強，此不過數千萬人民犧牲願所換來之應有之譽！但究其國力？雖以八年苦戰，元氣大傷！在陷敵省份，人民受敵偽剝削，經濟枯竭；在後方各省，以戰時負擔過重，農村衰落；農之抗戰軍動員，社會生產組織及生產成員，悉集軍事目標之下，損耗奇重，其國力之脆弱，實可不言而喻！惟吾人於遭受此慘痛教訓之餘，已深知易啓他人覬覦之念者，乃國勢之積弱！故勝利後，在政府則以復員建國為治理之先；在人民則以安居樂業為昭蘇之始！建國必先復員，復員必先恢復交通，今共黨乘戰時社會變亂之機，假民主解放之名，行竊據叛亂之實，煽惑青年，要脅民衆，破壞交通，阻礙復員，社會秩序不甯，人民生活不定，不僅使復員人民流離中絕，生命無所保障，即九死一生而奄奄待斃之割據區人民，亦復難得由舍重蹈流亡之途！救災濟難之不暇，而建國工作，迫言興舉，故保障社會安全，實為復員建國之先務，換言之，苟求復員建國工作之確保實施，必先排除保安上最大之障礙，夫保安工作，千頭萬緒，非單純施以軍事壓力，即可奏效。必須標本兼施，齊頭並進，始克有成。其於政治經濟教育諸端，所關甚鉅！茲申述其要點如次：

## (一) 關於政治者

1. 建立建國理論體系，使在思想及理論上心服全國青年，使能脫離並反對共產黨親信政府，並信奉三民主義。
  2. 從速制憲行憲，完成本黨還政於民之主張，以免共產黨假借黨爭名義，消亂國際視聽，妨害政府統治權之行使。
  3. 肅清貪污，懲惡懲劣，以平民憤，俾能上下相安，以塞奸厲壘之源。
  4. 切實改善佃佃制度，並積極推行土地政策，以建耕者有其田之目的，使農民得安本業。
  5. 取締幫會及一切非法活動。
- (二) 關於經濟者
1. 建立大規模工業事業，收容殘廢緊縮機構員工軍裁軍官兵，使其轉入生產，以安生活。

## (三) 關於教育訓練者

1. 收容災區人民，從事集體移殖邊荒，實行開發，藉資邊疆，以免隳離失所。
  2. 廣設農業倉庫，擴大農業貸款，安定農村經濟，並積極改良農業生產，增加出口貿易，挽救經濟危機。
  3. 舉辦工業貸款，獎勵生產投資，限制消費，鼓勵節約，嚴格管理廠礦，規定生產標準，以生產代發行，平衡財政收支，穩定幣制，安定民生。
- (三) 關於教育訓練者
1. 積極訓練自治人員及保甲長，俾嚴密保甲組織，易清奸偽，而遏亂萌。
  2. 大量收訓收復區及割據區青年，藉以感化教育，分別予以就業或就業。
  3. 按照全國產地資源，分區舉辦各種職業教育培植建國人才。
  4. 加強師資培養，完成國民教育，徹底掃除文盲，俾提高其政治認識。

## (四) 關於保安軍事者

1. 建立強有力之愛國愛民內國防軍，徹底掃除建國障礙。
  2. 整訓各級警察及保安團隊，嚴禁苛擾，以期收拾民心。
  3. 嚴格控制民槍，隨時抽查調驗，以免落匪券之手。
  4. 治安有虞之省縣交通要點，酌配兵力守護，藉維復員安全。
- 總之：保安無力量，復員任務，即無法完成，建國工作，亦無法開展；同等的：保安配備，如不能配合建國計劃，則保安基礎，更無法鞏固，實言之：完成復員工作，可以促進保安之功能，鞏固保安基礎，足以維護建國工作之開展；建國建國計劃，始能充實保安之配備，故保安復員建國三大工作，雖互有相因相成之效，然衡以本末，又當以保安復員及建國之基礎，是以保安鞏固之程度，可以決定建國復員進行之高低，及建國基礎之深淺，故保安與復員建國，實有極密切之關聯！
- 今復員尚未完成，建國不容或緩，人民非安無所保，國家非安無從治，故言治安者，必先安而後得治；言保安者，必先安而後獲保，故保安工作，誠當前之急務也。

# 地方財政問題之檢討

李 深 輯

## 意見的分析及批評

### 一、財政收支系統改制後之地方財政狀況

1. 在改制的過程中，因為人事和機構的混亂，收入減少，公教人員薪津有無法支給之勢，而事業費更為無着，殊堪顧慮。

2. 收入不能穩定，影響預算之編造。

3. 田賦收入，縣雖增至百分之五十，但今年明年奉令減征半數，實際等於未增加，而帶征之縣公糧三成，又須與省平分，反較過去為少，故令明年應請中央予以補助。

4. 遺產稅，方在試辦之初，收入有限，而契稅稅率低，且經歷年查辦，白契無多，收入亦微。

5. 財政改制後，劃歸縣之稅目雖多，但多無實際收入，甚至以影響今後籌款之進行因人民不明瞭收入內容，認為縣財源已盡，不必另行籌款，而實際上自改制之後，明增暗減，今後財源已至山窮水盡，告貸無門之境。

批評：在改制過程中，收入必然會減少，確為事實，因機構剛成立，一切未能合理想，而新任人員及新辦業務法令不熟習，手續不清楚，皆可影響稅收，但此不過一時之現象，稍過時日，此種病徵，自可消滅，至稅收入不及改制以前，亦不盡合理，只能說收入未充分增加。則為事實。今明年田賦備徵半數，收入當然較少，如過此兩年以後，縣收入實較過去為多，且改制非為一時，實有永久性質者也。其次，契稅如能認真調查，收入亦有可觀，因現在土地買賣頗繁未稅之白契正多。遺產稅請才試辦，以縣之行政力量，而事先

再能精確調查，其收入亦豐，惟在初辦，吾人不能不顧及辦理技術，使人民樂於繳納。第三、人民不明瞭收入情形，可多方解釋，盡量公開，人民亦易瞭解，至請中央補助一節，補助政策，現世各國無不採行，確為財政上之良好辦法，惟吾人應盡念政府正致力於建設之時，需財孔亟，中央補助希望亦少，不過吾人應盡力向之要求，是否如願，不敢斷定，總之地方財政，全在吾人已劃撥之部份，努力整頓，較易為力。

### 二、整理地方法定稅捐之具體方法

1. 自徵與包徵并用，如城區及較大鄉鎮，用自徵，而邊遠鄉鎮，收入少，用包徵，以減少費用而收實效。

2. 統一征收機構（如今併田賦處）以一專權。健全人事，以利征收，辦理統計，以便稽考，嚴密監察組織，以杜中飽，而經常調動承辦人員之地區，用收互相比較之效。

3. 縣收入以屠宰為大宗，應自征，營業稅應再嚴密調查，以免走漏，地價稅因物價上漲及法幣貶值，應再估價，田賦歷年流產甚多，亦應整理以裕收入。至地方公產之清理，應請縣及縣辦理之困難，最好由省組織清理公產委員會，分區查辦，收效較大，因公產多為地方士紳把持，縣無法為力也。

4. 稅務人員，應嚴定獎懲辦法，以明功過，而收澄清之效。

批評：法定稅捐，照規定，應用自征，用意原在整飭稅務，免避土劣把持及漁肉鄉民。如邊遠鄉鎮，收入少，而又零星，自征費用大，且有收入如數支出者，似可調查辦理。至統一機構問題，實有必要，當局正考慮中，健全人事，辦理統計，調動收稅人員，辦法甚好，自

當採用。其次，營業稅之清查，及地價稅之重估，確屬重要，已在準備辦理中，至清理公產一事，不能出省辦理，且緩濟不急，縣不能以土劣把持而怕辦，將來鄉鎮財產大半公產，此時亟宜動手，如能嚴格舉辦，三五個月即可見效。稅務人員的獎懲，應重訂辦法，亦屬重大之事，功過分明，使好人能有保障，壞人不敢嘗試，稅務才能上軌道。總之整理法定稅捐，在使納稅人手續簡單，不涉苛罰，明瞭法令內容，易於繳納，而健全人事，杜絕中飽，以確立人事制度，及稅捐法，此屬必要之舉。

三、開征特別稅課，有無困難？

1. 開征特別稅課，應不增加貧民負擔及影響生產為原則。
2. 先辦對物稅，如木材捐、水碾捐，收費較大，開征亦易，手續要簡單，行政費用，亦不宜過大。
3. 特別稅課為財源不足後之補助辦法，如將有稅捐整理整頓後，能夠用，自以不辦為好。
4. 征收法令稅課，尙感困難，特別稅課開征之困難，足可想見，事先應取得民意機關同意經省府核定，方可開征。對於民衆應多作宣傳，使之了解，手續簡單，不涉苛擾，後從收入大，而又易於辦理者入手，困難亦可減少。

四、如何調整收支？

批評：開征特別稅課，原為不得已之辦法，誠為所謂。如法定稅捐經整收後，能夠開支，特別稅課以不辦為好，如貧瘠縣份，法定財源不足，非開征特別稅課不可時，應先取得民意機關同意，呈經省府核准，方可辦理，否則便係違法，但省不能規定範圍，因各縣情形不同，亦無予以規定，至核准之尺度當可放寬。

1. 開源方面：

- (一) 整理法定稅捐，(二) 開征特別稅課，(三) 恢復戶捐(原有

的房捐，即變換的戶捐)，(四) 土地稅全部劃歸縣有。(五) 遺產稅全部劃歸縣有。(六) 小學教師食米津貼辦法應恢復。(七) 費瘠縣份請求中央及省補助。

2. 節流方面：

(一) 裁併機關及裁員(惟須顧及不影響於政務之進行)，(二) 用錢須經濟，并顧及人民福利。之減少中心工作項目。

3. 技術方面：

(一) 確立預算制度，并能確實控制預算，(二) 嚴格控制稅收，(三) 要案有款，款有着落。

批評：調整收支，確為目前縣財政一大問題，在目前支出多，收入少之現狀下，調整收支，各縣亦頗費苦心，不能謂為不努力，但如以無款開支，而停頓業務，或在半停頓狀態下苟延，亦不能謂為善策，故如何調整收支，實賴吾人重新檢討者也。從上述開源節流及技術三方面而言，如恢復戶捐，實不可能，因其近於苛罰，過去曾有明令裁心，故絕不能恢復。其次：土地稅及遺產稅全部劃歸縣所有，實非不苦，無各率涉過多，在月前中央及省財政均感支絀，恐難辦到。已請求中央補助，亦恐杯水車薪，無濟於事，故開源方面，除切實整理法定稅捐及公有產業外，其他很少有辦法。第三：經濟方面：裁併機關及裁員確有必要，至如何始不妨礙業務，及如何始能合理，要在縣級自身調整，較易為力且切實。第四：減少中心工作項目，省正考慮中，惟在此加強地方自治工作之時，一切均須整理，要作之事，恐不會少，故於節流方面，應合經濟原則，以用錢少，而收效大者為好，即是從節約方面入手，以渡難關。第三、技術方面：確實控制預算，實為調整收支必要之辦法，然如何方能確實控制預算，又必須於編訂預算時，收支皆能確實，方不致臨事張羅也。

五、各屬縣款收支不能照公庫法實施之原因，及今後改進辦法？

1. 繳款人離公庫太遠，無法分期繳庫。
2. 繳款人極不明瞭繳款手續及程序。

3. 稅款零星，市場小販無法照辦。  
 4. 改進辦法，可由收稅人或鄉鎮公所代收代繳。  
 5. 各債款機關離城過遠，不能隨時領發經費，可否坐支？或先予以墊支經費，以解決此種困難。

批評：余應法，為防止捏存稅款及濫私舞弊之最好辦法，吾人自應努力實施。惟不健全實施之原因，固由上述各種小問題存在，然亦易為解決，如零星稅款，再以代收代繳，以資補救，然代收代繳應在規定時期之內繳納，絕不能拖延，至遲應解繳之領款機關，可以先墊支一兩月經費，但不許坐支抵解，因坐支抵解，實為過去之遺留現象，今後不能任其存在也。

縣財政枯竭，不能供應各種開支，實為今日一般而嚴重之事實。以現有之財賦，僅供員役薪津，尚不一堆餉，追論事業用費，必更無着可無疑義。事實上各縣屬的建設事業，早已在停頓狀態之中，籌款無法，呼救無門此種嚴重現象，不能任其發展，已為一般人所焦思苦慮，終至束手無策。今年的財政改組，要亦為挽救此種險象所促成。惟是建國伊始，地方自治工作，亟待迅速完成，所要辦之事太多，而可籌之款太少，此種困難之解決，更為今後理財者所當注意，從上面座談會意見之分析，開源節流不是毫無辦法者，要在有方法有魄力，而又能持續不斷，認真努力，方能收效，茲將開源節流兩方面一述概要：

結論

一、開源方面：以現在我國經濟之落後，生產事業之萎縮，稅源不豐，可開之源泉在太少。除積極整頓法定稅捐，及公有產業外，其惟一有效之辦法，在全民進產。即遵照國父訓示，要發揮雙手萬能，實行進產，否則如僅在加稅加捐中想辦法，則無異殺雞求卵，未見其得也。

二、節流方面：裁併機構，及裁汰人員，固可節省開支，惟仍須顧及政務之推進，目前各縣國民教育，在數量上，每縣發展，然以教師待遇菲薄，且不能發薪，故多在半停狀態，與其如此，何非大刀闊斧，裁併學校，以求名實相符，而求實之改進。節省開支當有可觀。其次，目前各縣

除少數縣份情形特殊外，大致已無假匪，故保警合一，似可於此時實行，此不僅可以統一警衛機構，集中力量，亦可節省一筆大的開支。在目前縣預算中，教育保警兩項開支約佔支出三分之一，如加以調整，縣財政之困難，已可解決大半，惟教育乃百年大計，警衛工作，亦為目前切要工作，如何調整始不為因噎廢食，妨礙大計，故在實施之時，宜妥為斟酌，否則行政上反因而受影響，是不可不預為之防也。

總之，對於地方財政，在收入上，應量出為入，在支出上，應量入為出，使預算能平衡。故技術上又不得不注意先後緩急本末諸端，不可百廢俱舉，而一事無成。凡事在人為之運用及力行如何耳。

轉移風氣

楊主席語錄

民風的轉移，為改造社會的初步，為國民心理建設之基礎，其事複雜，可是關係極大。本人蒞臨二年來，曾倡導四項運動，一為提倡早起，二為舉行復興操，三為普及體育場，四為提倡短服。我發覺這四項運動的唯一動機在振作精神，激發社會朝氣。去年十二月，復手訂訂民精神動員八大綱領，亦即本人建設新貴州的八大原則，項目雖殊，目的則一，其內容如左：

- 一、變貧為富，振興農田水利，植樹造林，築路，開礦，改良牧畜農作物等，務期變貧為富，化瘠為腴。
- 二、矯異為同，一國律度量衡，及天下車同軌，書同文，行同倫，古有明訓，今宜一體遵行，各宗支族的語言，文字，衣服，風習等，以杜紛歧而劃一。
- 三、化險為夷，本省陞步皆山，崎嶇特秀，所以應征服自然，經修鐵道，築築公路，才可以化羊腸曲徑為直道康莊。
- 四、務農為智，這是發展教育，掃除文盲提高文化水準的工作。
- 五、轉弱為強，我們厲行禁政，倡導體育，提倡早起，注意衛生，獎勵勞動等，才能增進民族健康。
- 六、滋奮為新，今天應當掃除頑固，迷信，守舊，宗族，井關，階級階伍等等的思想，及錯誤的觀念。
- 七、私法為公，大家要犧牲小我，才能完成大我。
- 八、易靜為動，發揮積極進取向上等等精神，革除長蕙停滯消沉等心理。

# 田糧問題之檢討

李深輯

## 意見的分析及批評

一、土地調查或複查影響甚重，如何防止其弊端  
 1. 提高調查人員素質，在技術上應求其精確，在操作上應求其廉潔，在服務精神上應求其熱心，並應嚴明賞罰，以獎有功，而懲玩忽。

2. 獎勵人民檢舉，以防弊端。

批評：本省土地複查辦理未盡精確，雖為事實，查人員素質亦差，故多不實不盡之處，今後補救辦法，惟有注意複查工作，以便改正，至防止弊端，在主管人多負責任，及獎勵人民告密，惟查人員之技術及族資，亦應事先注意，庶免臨事錯誤及接收人員招待，致有不公允之事發生。

二、徵收田賦如須達到實地實戶實報之目的？

1. 認真辦理土地調查及複查，以求其精確。
2. 繼續辦理推收過戶工作（一）由下而上，變成有限實地（二）由上而下由縣區派員逐戶辦理。

三、推收過戶為土地轉移之必要條件，應如何辦理始無遺漏？

1. 應多加宣傳，使人民了解推收過戶為穩定產權之辦法。

2. 應與稅契聯繫辦理。
3. 應隨到隨辦，不能積壓，嚴禁額外徵收費用。
4. 設專人辦理，並加強其辦理技術。
5. 糧戶因距城過遠，日不明手續，往往不辦，須派員下鄉辦理以收實效。
6. 不辦推收之糧戶，應訂懲罰條例，以警玩忽。

批評：推收過戶工作其重要性，不下于調查工作，因土地買賣頻繁，而糧戶避免納稅，多不願自動辦理，手續亦相當麻煩，如要查驗契據及契紙等等手續不齊，不能辦理，誠如所謂糧戶住城過遠，往返不便，而推收人員，又不熱心辦理，往往耽擱時日，影響糧戶推收亦為其主因。故應多加宣傳，使人民明確產權轉移之權利及義務，要為治本之論，而派員下鄉輪流辦理，及不准辦理人積壓，簡化手續隨到隨辦，亦可收效，惟明訂懲罰條例，應請中央設法指示，辦土地調查及複查辦理完善，推收過戶工作，又節認真辦理，再能以謹慎之方法辦理過戶工作，不無達到實地實戶實報之目的。

四、田賦開徵後如何能產財三個月服務之目的？

1. 糧戶為避免其他捐款，多將應納之糧化整為零，限期過短，催繳不易。
2. 應如實成，先行開導，再派員催繳。
3. 先催大戶及大神之欠糧，以資倡導。
4. 在健全人事，及運用方法，1. 廣設倉庫，以利繳納，2. 把握時間，3. 收糧應不論時間，隨到隨收，4. 對刁狡之戶，應強制施行，5. 組織索糧隊。
5. 提前發通知單以便糧戶準備。
6. 組織集體納糧隊并換戶驗單糧。

批評：徵收田賦，人民情性久已養成，每不願如期繳納，何況徵收實物，事實上亦多困難，如谷子不乾，運輸成問題，或通知單遲發，甚至錯誤及漏發，亦為糧戶借口之原因。催征之法，第一在多方宣傳，使人共充分了解。第二在組織上技術上，亦應配合時限，以赴事功，如組織集體納糧隊，及派員驗票掃糧運動，實為重要工作，其次如組織督導團派高級職員下鄉坐催，及派員解決運輸困難組織保甲保長等，亦為催徵必要之辦法，總之二月節前徵齊，要著天時，地理及人力之環境及用功如何耳。

五、徵借軍糧應採隨賦征借或向大戶征借方法？有何利弊，如何辦理始昭公允？

1. 隨賦征借，較為公允，但小戶居多，應取適果方法。
2. 隨賦征借，土劣無所逃避，故較公允。
3. 向大戶徵借較為公允，因隨賦徵借，貧農



負担加重，大戶過輕，且土地陳報不確實，催征困難。

4. 向大戶征借，可以迅速征收，而不影響田賦。

5. 各有利弊，最好兩者兼用。

批評：隨賦征借軍糧，及向大戶征借，各有利弊，已見上述，本省過去採用向大戶征借者，成績亦佳，反之採取隨賦征借後，成績大不如前，良以本省山多田少，糧戶零星，大戶若少，且過去土地調查有欠精確，及徵收過戶工作，未能悉心辦理，不能達到實地實戶實糧之目的。且本省田賦稅額較他省為重，隨賦征借軍糧，自然困難難免。而過去向大戶征借，辦理亦未非難如理想，土劣假借勢力，不予配借，而良糧糧戶又有失之過多者，如能按照規定，分別召開鄉鎮評議會，用秘密投票辦法，獎勵檢舉糧戶，公開評配，則向大戶征借之辦法，實較隨賦征借確實而易徵也。

六、田賦徵實與回征法幣之利弊如何？

1. 徵實政策為適應戰時需要，且弊害甚多，今日戰事已了，應回征法幣，以便利人民。

2. 徵實費用浩大，保管困難，為省時，省力，省財計，以回徵法幣為好。

3. 回徵法幣，大兵可免搬運之苦，政府可免折耗之費。

4. 徵實，可以穩定糧價，及應急備用之。

批評：徵實與回徵法幣，各有利弊，徵實誠為原始徵收方法，糧戶運輸困難，倉庫收交亦困難，而徵收弊病，亦以徵實為甚。且前對日戰爭時了，而國內并未因之安定，

內亂如故，物價高漲亦如故，軍糧民食，實屬重要。其次田賦撥歸縣為百分之五十，為縣收入大宗，如回徵法幣，報價過低，則影響縣預算，如報價過高，又增加人民負擔，全收法幣，政府無糧在握，有影響軍食，人民賣谷交錢，更予奸商以剝削之機會。如全數征實政府亦不需甚多之糧食，將來變價，亦感不便，而糧政積弊不易清除，加以交通困難，影響運輸，倉儲困難，保管不易，在在均成問題，惟有就事實需要，及交通情形，或徵實，或徵幣，總以便利政府及人民，斯可矣。

七、糧食運輸補給應如何辦理始能配合？

1. 保留各縣運輸大隊，以利運輸，及健全倉庫。

2. 確實統計存糧，以配合補給之要求。

3. 事先運糧于要點集中以便補給。

批評：本省糧食運輸，確甚困難，山嶺重疊全恃人挑馬駝，通公路之縣份，有時雖亦用汽車運輸，運輸量亦小而折轉大，每緩不濟急，常有有糧無法運去而霉壞者，亦有盡藏已罄，而無米為炊者，往歲大軍過境，常以為苦。補給與運輸脫節，人事固不能謂為盡善，亦地運條件限制，徒喚奈何耳。今後補給與運輸，應精密配合，劃分補給區域，預將糧食運輸各幹線之上，以便補給，惟尚有一事亦須預為顧及者，即加工器具不夠用，亦能影響補給，如加工過早，不須撥用時，又恐霉爛，如等至要時加工，又苦加工不及，故備糧幹線之內，應充分配備加工器具，以為補救之準備。

八、倉庫糧食應如何監督保管，使無侵蝕霉壞之弊？

1. 保管人員須健全，以有身家并有經驗者派充。

2. 倉庫監督收發，及秘密檢查。

3. 收谷要有標準，注意乾濕，分倉存儲。

4. 倉庫注意修繕，井應有晒場及通風氣管。

5. 隨時檢查有無發熱等現象。

6. 如遇霉爛現象，應准緊急處理。

7. 關於倉儲保管，除應健全人事，使倉庫健全外，對於倉庫保管的倉庫，以備儲存，實有必妥，惟限于經費，無法辦到，如本年本省運糧到二百萬石，實心作少數小規模之補修，興建新倉，實心有餘而力不足。但如能悉心保管，隨時翻晒，亦可減少折耗。其次如發現發熱等現象，亦應事先呈報提運或予翻晒。至保管人員以用操守好，有家室而又有經驗及熱心之人員為好。

九、各縣交代不清防礙糧政業務如何改善？

1. 應責成副處長負責辦理。

2. 必要之折耗，如運輸，交收，以及斗秤差額，如事實上確有必妥，應准予報銷，以免影響。

批評：糧政移交往往發生問題，已成本省各縣常有之事實，軍政本較複雜，不僅有折耗等損失，而實物面積龐大，保管亦難，加以倉庫缺乏，運輸工具不佳，均可因之發生問題。而衡器量器又常發生差數，米質霉爛，亦有影響于數量上之差異。更以交撥接收，領糧單位眾多，部隊過境，發領糧食，軍糧不齊，而加工之

# 縣各級組織及吏治問題

## 之檢討

張則平輯

### 甲、各種意見之分析

#### 一、如何健全縣各級組織

1. 本年度縣級機構調整實施後情形及改進意見。

第一、農業推廣所，體育場人員，及救濟院等負有推動實際工作的機構都應撤併，顯不合理。

第二、不應將財政而有實際作用的機構，如征屬優待委員會，寺廟財產興辦慈善事業委員會，同被裁掉，似須再請考慮。

第三、鄉鎮公所人員裁減過多，（連戶籍幹事均裁掉）無人辦事，影響工作進行。

第四、調整要有彈性，並應尊重縣長的意見。

第五、應以政務為主，不應只顧財政。而且應該積極整理財政，以加強組織，才能增加行政效率。

第六、調整機構，命令應在編制預算之先。

第七、教育經費仍應以能獨立為原則。

2. 鄉鎮公所組織問題

第一、撤去副鄉長，查副鄉長係競選鄉長得

票次多者充任，在事實上與鄉長切實合作者殊不多見，最好不設副鄉長而另設總幹事，以資補助。

第二、鄉鎮是縣政府縮型，應予以彈性規定，俾能充實組織，自衛班應予恢復，運用民槍公用之原則，以充實地方武力。

第三、經費困難或地廣人稀的縣份，正是業務繁重的地方，應以業務為主，量出為入，增加經費，才能辦事。

#### 二、如何澄清吏治：

1. 如何健全各級幹部。

第一、就原有機關及當地人材中，或曾在省訓團受訓學員者選拔。

第二、在實際工作中，訓練幹部，不時舉行工作講習會，使經驗學問併重。

第三、確立人事制度，并徹底實行公庫制度，以便互相牽制，平衡發展，減少貪污機會。

第四、提高待遇，保障幹部工作，并解決其困難。

第五、明是非，勤考核，信賞必罰，并提高人民知識水準，使民意機關健全，人民守法，官吏貪污自會減少。

虧欠，經手人之侵蝕，亦均足以影響其少。故可說能將接收移交辦理清楚而恰當者少。此固為先天上之限制，而需極孔亟之時，僅顧供求，不講手續，事後補救困難亦其要因。故接收交案之辦理，應注意平時之手續及帳目，雖在百忙之中，仍應隨時了清各段手續，庶不致積少成多，日後清理困難。而上級機關亦應觀察了級困難，有非常者，亦應予以變通辦法，否則執行之人，不免貽累，即不貽累亦有移交不清之虞。至責任問題，縣長實不許多負責任，應責成副縣長多負責，然亦應多予授權，方能負責。實權不清，未有如執政者，今後如仍征實征借，此不可不注意，而應予補助者也。

### 結論

接收應為新興業務，然亦有六七年之歷史，其在戰時供應軍糧及調劑民食，其功甚多，而一般不肖官吏，乘機牟利，貪污苟且，亦為接收史中一大污點。今後欲買收接收業務手續，除健全人事制度外，對於接收工具之標準，倉庫志修繕，運輸路線及工具之添設，加工標準，及加工商之管理亦應再作明確之規定而運輸及補給計劃，更應密切配合，庶能供求相當，免致臨時取用不及之弊。國父在地方自治開始實行時，對於糧食應設局管理之指示，實屬至為重要，因我國仍為農業經濟國家，主要產品為糧食，如糧食管理得宜，不僅可以促進生產，且可為復興農村之基礎，其調劑物價，避免居奇，於國計民生之關係，實甚鉅且大也。

第六、介紹人的情面，目前還不能不顧及，只有以助理秘書以儲備之。俾情面與人材雙方兼顧。

第七、要嚴肅自己的陣容，要清除壞的份子，保障好人，不要因輿論而抹煞一切。

第八、要能使每一個幹部都有升遷的希望，如職位不多，可在官階上想辦法，再如保送升學，是健全幹部之一法。

2. 如何提高縣級公務員待遇。

第一、增開合法財源，實施遺產，加強公務員福利工作，如原崗規定每公務員可墾荒地五畝養羊五隻，復可仿效。

第二、裁員應該加薪。

第三、檢可以養廉，應硬性限制公務員消費。

第四、建設費請由中央或省補給，而將原建設費移作提高待遇經費。

第五、預算百分比應指示清楚，以免其他機關根據錯誤的百分比，要求增加待遇，應付困難。

第六、中央，省縣公務員待遇應本同地同工同酬之原則，待遇上不能懸殊太甚。

3. 如何實行分層負責制。

第一、切實實行幕僚長制，提高秘書官階，加強其權力。

第二、有權才能負責，所以應先分級授權，(譬如分層控制人事，鄉保人事應在民科，)重要而繁雜的事務，由主管長官判行，次要者由科長

辦理，例行事項，指由科員辦理，毋庸呈批准。第三、各部門人員對於整個業務，應有明確認識，並確定每一工作之配合方法。

第四、工作在開始前，應確定其辦法，從開始到結束。科室主管人應負責任。中途如有困難，應隨時請示解決，而免延宕。

第五、同一性質的工作，應由一個單位去辦，並授予監督指揮之全權。

第六、簡化公文手續。

4. 如何加強考核及獎懲辦法？

第一、考核是行政三聯制之一環，中國過去重人治，以致徇私舞弊，失了考核的意義，現在應實行民主，勵行法治，考核應謹慎從事，信實必罰，才能收效。

第二、考核尺度太狹，時間太緩，最好能利用一種人事卡片，將各人身份(三代都寫上)職業、學歷、經驗、風度、言語、思想、責任心等等，都寫上，以便隨時查閱，實行分層考核，每月舉行一次。

第三、應使公務員久於其位，才能談到工作，才有考核的對象，再要獎重於懲，以資激勵。

第四、考核應根據法令，要有標準，要具體而不空洞，簡單而能收效。

乙、各種意見的批評

一、關於如何健全縣各級組織者：

第一、對於如何健全縣各級組織這一問題，幾乎大家一致的意思，都是要求要有彈性的規定

，實則一切法令中，絕對沒有彈性者是很少見的，這次調整縣級機構命令，仍富彈性，但彈性須有一定的限度，否則就會發生流弊。

第二、實際上，農業推廣所，體育場，救濟院這些機關，有其業務上的必要，實在不能裁。但是農業推廣所除了幾個職員薪津之外，多無事業費，以致無事可做，毫無成績，體育場也只有一个名，救濟院就只一救濟一院中幾個職員，還是有斟酌裁去的必要。如果實實在在的各自有其充實的經費，有計劃的事業，腳踏實地的去做，那自然可以不裁，所謂彈性就在這些地方。他如征屬優待委員會，寺廟財產興辦慈善委員會，也可作如此看法。

第三、鄉鎮公所各縣情形不一，可以個別辦理，但無須縣有一科，鄉即與有一段的限制規定。

第四、廢去副鄉長，乃因為副鄉長適為與鄉長競選而獲票次多者，不但不能協助鄉長，反而何鄉長之隙以為攻擊之資料，這確是實情，但目前無論在理論上，在法規上都不可能只有候民主基礎穩固後自然就可以消除這種矛盾現象。

第五、教育經費獨立問題，這問題頗不簡單，如果以撥派來彌補的獨立，那毋庸是不獨立的。所以還是在縣整個財政有辦法中去找。整個財政有辦法了，教育經費也就會解決的。

第六、至於鄉鎮人事應在鄉鎮長手裏，應該是當然的事。還有應以政務為主，不應以財政，而且應該積極整頓財政，以擴大組織，這是很

正確的道理，我們應該努力向這個方向去努力。

二、關於如何澄清吏治者：

第一、對於如何健全各級幹部：(一)提出具體一點辦法的，有就原有機關及當地人材中，或曾在省訓團受過訓練者選拔；不時舉行工作講習會；注意解決幹部人員的困難；要使他們有升遷的希望，職位不許可，在官階也當想辦法。或者保送升學，都是經驗之談，我們只要繼續善為利用，定可收效的但有的說是介紹人的情面，目前還不能不顧及，只有以助理秘書以儲備之一點，這是人事制度的一股潮流，也就是下級機關最要頭腦的事，才到後久人是由四面八方的介紹來了，這只能在儲才方面供參考而已。(二)該項多是根據法令提出了若干原則，都是些應該做，但不易做得成功的，不過它是我們必須努力以赴的目標。

第二、對於如何提高縣級公務員待遇：

(一)積極的提出了實行遺產，實行公務員禁荒、養羊、還只要有決心，有毅力，有辦法，是可以成功的，至少可以養成重視勞動生產的良好風氣。(二)提出了消極的辦法。就是儉可以養廉，應硬性限制公務員消費或者裁員加薪，裁員加薪是消極而又積極的辦法。限制公務員消費，恐怕對象也不僅是現在應提高其待遇的縣級公務員。(三)至於建設費，還未免太理想了。事實上辦不到，財政各有系統，中央及省也補助不得那末多。

第三、對於如何實行分層負責制。在六個意

見之中，都是根據法令，得出來的原理原則，僅僅做到的一步，不像對人對事所得的痛苦經驗，或者從實施中而感覺困難所提出來的所以這裏也無從批評了。

第四、對於如何加強考核及獎懲辦法，除了

法令中考核尺度太狹時間太緩，提出了一種人事卡片將各人身份(三代都寫上)職業學歷，風度言語，思想責任心等都寫上以便隨時查閱，覺得

哥德語錄

把自己估價過高，是一個大錯誤；把自己估價過低，也是一個大錯誤。

深刻而誠懇地思想的人，對於公眾，處於一個非常為難的地位。

能解放我們的精神但不能同時給予我們自制的力量的東西是有毒的。

在學問上和行動上一樣，必須把做得到的和做不到的分清；否則不能有所成就，無論在生活和方面和知識方面。

有些嗜好像不是為了給予我們某事物的知識而寫，乃是為了讓我們知道作者於某事物有所知而寫。

智慧只存在於真實中。

可以試行外，其餘都是考核獎懲的理論，只待我們努力去實行。

丙、結語

對於若干問題，我們理論說得算是很週至，但是對於實際問題觸到很少。固然解決實際問題少不了理論，但是實際經驗，更可以深我們理論的正確的。

本刊資料室

假如我說錯，個個人都會發覺；但若是我說謊，就未必個個人都會發覺。

在暴風雨欲來之際，我們看見那不久就要被鎮伏一個長時期的塵土作最後而最猛烈的一次飛揚。

人們是不容易相知的，即令是受最好的情意的敦促，惡意一來，什麼都完了。

於外國語無所知的人於本國語也無所知。年輕的時候，錯誤也不打緊，只是不要把它帶進老年去。

真正有能為的人只是一心一意去做善的事。至於做出的是否善，不應該在他心上。

# 中華民國憲法

本刊資料室

中華民國國民大會，受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，爲鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。

## 第一章 總綱

- 第一條 中華民國基於三民主義爲民有、民治、民享之民主共和國。
  - 第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。
  - 第三條 具有中華民國國籍者，爲中華民國國民。
  - 第四條 中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。
  - 第五條 中華民國各民族一律平等。
  - 第六條 中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日。
- ### 第二章 人民之權利義務
- 第七條 中華民國人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。
  - 第八條 人民身體之自由，應予保障，除現行犯之逮捕，由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁；非由法院依法定程序，不得審問處罰，非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰、得拒絕之。人民因犯罪嫌疑被逮捕、拘禁時，其逮捕拘禁機關，應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人，及其本人指定之親友，并至遲於二十四小時內，移送該管法院審問；本人或他人，亦得聲請該管法院於二十四小時內向逮捕之機關提審。法院對於前項聲請，不得拒絕，并不得先令逮捕拘禁之機關查復。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人，得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內，向逮捕拘禁之機關追究，依法處理。
  - 第九條 人民除現役軍人外，不受軍事審判。
  - 第十條 人民有居住及遷徙之自由。
  - 第十一條 人民有言論、講學、著作及出版之自由。
  - 第十二條 人民有秘密通訊之自由。
  - 第十三條 人民有信仰宗教之自由。
  - 第十四條 人民有集會及結社之自由。
  - 第十五條 人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。
  - 第十六條 人民有請願、訴願及訴訟之權。
  - 第十七條 人民有選舉、罷免、創制及複決之權。
  - 第十八條 人民有應考試服公職之權。
  - 第十九條 人民有依法律納稅之義務。
  - 第二十條 人民有依法服兵役之義務。
  - 第二十一條 人民有受國民教育之權利與義務。
  - 第二十二條 凡人民之其他自由之權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。
  - 第二十三條 以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由，避

免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

第廿四條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法受懲戒外，應負刑事及民事責任，被害人民，就其所受損害，並得依法向國家請求賠償。

### 第三章 國民大會

第廿五條 國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。

第廿六條 國民大會以左列代表組織之：

1. 每縣市及其同等區域，各選出代表一人，但其人口逾五十萬人者，每增加五十萬人，增選代表一人。縣市同等區域，以法律定之。
2. 蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人。
3. 西藏選出代表，其名額以法律定之。
4. 在邊疆各民族地區選出代表，其名額以法律定之。
5. 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。
6. 職業團體選出代表，其名額以法律定之。
7. 婦女團體選出代表，其名額以法律定之。

第廿七條 國民大會之職權如左：

1. 選舉總統，副總統；
2. 罷免總統，副總統；
3. 復決立法院所提之憲法修正案；
4. 復決立法。

關於創制複決兩權除前項第三第四兩款規定外，依全國有半數之縣市會經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法并行使之。

第廿八條 國民大會代表每六年改選一次，每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止。現任官吏不得於其

任所在地之選舉區，當選為國民大會代表。

第廿九條 國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之。

第三十條 國民大會遇有左列情形之一時，召集臨時會：

1. 依本憲法第四十九條之規定，應補選總統副總統時；
2. 依監察院之決議，對於總統副總統提出彈劾案時；
3. 依立法院之決議，提出憲法修正案時；
4. 國民大會代表五分之一以上請求召集時。

國民大會臨時會如依前項第一款或第二款應召集時，由立法院院長選召集會，依第三款或第七條應召集時，由總統召集之。

第三十一條 國民大會之開會地點在中央政府所在地。

第三十二條 國民大會代表在會議時所為之言論及表決，對會外不負責任。

第三十三條 國民大會代表除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕拘禁。

第三十四條 國民大會之組織，國民大會代表之選舉，罷免及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

### 第四章 總統

第三十五條 總統為國家元首，對外代表中華民國。

第三十六條 總統統率全國陸海空軍。

第三十七條 總統依法公布法律，發布命令，頒布行政法院院長之罷免，或行政院院長及有關部會首長之副署。

第三十八條 總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰媾和之權。

第三十九條 總統依法宣布戒嚴，但領海及立法院之通過或追認。立法院認為必要時，得決議移請總統解散。

第四十條 總統依法行使大赦，特赦，減刑及復之權。

第四十一條 總統依法任免文武官員。

第四十二條 總統依法授與榮典。

第四十三條 國家遇有天然災害，或國家財政經濟上有重大變故，須急應處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內，提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令即失效。

第四十四條 總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者，得召集有關各院院長會商解決之。

第四十五條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統。

第四十六條 總統，副總統之選舉，以法律定之。

第四十七條 總統，副總統之任期為六年，連選得連任一次。

第四十八條 總統應於就職時宣誓，誓詞如左：  
「余謹以至誠向全國人民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職守，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託，如違誓言，願受國家嚴厲之制裁。謹誓。」

第四十九條 總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。總統副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，并依本憲法第三十條之規定，召集國民大會臨時會，補選總統副總統，其任期以補足原任總統未滿之任期為止。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五十條 總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未就任時，由行政院院長代行總統職權。

第五十一條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾一個月。

第五十二條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上訴究。

### 第五章 行政

第五十三條 行政院為國家最高行政機關。

第五十四條 行政院設院長副院長各一人，各部會首長若干人及不管部會之政務委員若干人。

第五十五條 行政院院長由總統提名經立法院同意任命之。立法院休會期間：行政院院長辭職或出缺時，由行政院副院長代理其職務。但總統須於四十日內咨請立法院召集會議，選出行政院院長人選，徵求同意。行政院院長職務，在總統所提行政院院長人選未經立法院同意前，由行政院副院長暫行代理。

第五十六條 行政院副院長各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。

第五十七條 行政院依左列規定對立法院負責。  
1. 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。  
2. 立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受決議或辭職。  
3. 行政院對於立法院決議之法律案，預算案，條約案，如認為該決議案有窒礙施行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議案或辭職。

第五十八條 行政院設行政院會議，由行政院院長副院長各部會首長及

不督部會之政務委員組織之。以院長為主席。行政院院

長、各部會首長須將應行提出立法院之法律案、預算案、或議案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。

第五十九條 行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。

第六十條 行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院。

第六十一條 行政院之組織以法律定之。

### 第六章 立法

第六十二條 立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之。代表人民行使立法權。

第六十三條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及國家其他重要事項之權。

第六十四條 立法委員依左列規定選出之：

1. 各省各直轄市選出者，其人口在三百萬以上者五人，其人口超過二百萬者，每滿一百萬人增選一人。
2. 蒙古各盟旗選出者。
3. 西藏選出者。
4. 各民族在邊疆地區選出者。
5. 居留國外之僑民選出者。
6. 職業團體選出者。

立法委員之選舉，及前項第二款至第六款立法委員名額之分配，以法律定之。婦女在第一項各款之名額，以法律定之。

第六十五條 立法委員之任期為三年，連選得連任。其選舉於每屆任

滿前二個月內完成之。

第六十六條 立法院設院長副院長各一人，由立法委員互選之。

第六十七條 立法院設各級委員會，各級委員會得邀請該級人員及社會上有關係人員，到會備詢。

第六十八條 立法院會期每半年兩次，自行集會。第一次自一月至五月，第二次自九月至十二月，必再特得延展之。

第六十九條 立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：

1. 總統之咨請。
2. 立法委員三分之一以上之請求。

第七十條 立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。

第七十一條 立法院開會時，確保院長及各部會首長得列席陳述意見。

第七十二條 立法院法律案通過後，送交總統及行政院。總統應於收到後十日內公布之。但總統得依照本憲法第五十七條之規定制憲。

第七十三條 立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。

第七十四條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七十五條 立法委員不得兼任官吏。

第七十六條 立法院之組織以法律定之。

### 第七章 司法

第七十七條 司法院為國家最高司法機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之審判及公務員之懲戒。

第七十八條 司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。

第七十九條 司法院設院長副院長各一人，由總統提名經監察院同意任命之。司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項。由總統提名經監察院同意任命之。



第八十條 法官須超黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。

第八十一條 法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或褫職之宣告，不得免職，非依法律不得停職、轉任或減俸。

第八十二條 司法院及各級法院之組織，以法律定之。

### 第八章 考試

第八十三條 考試院為國家最高考試機關，掌理考試，任用、銓敘、考績、薪俸、陞遷、保障、褒獎、懲勸、退休、養老等事項。

第八十四條 考試院設院長一人，考試委員若干人，由總統提名經監察院同意任命之。

第八十五條 公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，并應按省區分別規定名額分區舉行考試，非經考試及格者，不得任用。

第八十六條 左列資格應經考試院依法考選銓定之：  
1. 公務人員任用資格。  
2. 專門職業及技術人員執業資格。

第八十七條 考試院關於所掌事項得向立法院提出法律案。

第八十八條 考試委員須超黨派以外，依據法律獨立行使職權。

### 第九章 監察

第九十條 監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。

第九十一條 監察院設監察委員，由各省市議會，蒙古，西藏地方議會，及僑商團體選舉之。其名額分配依左列之規定：  
1. 每省五人。  
2. 每直轄市二人。

第九十二條 監察院設院長一人，由監察委員互選之。

第九十三條 監察委員之任期為六年，連選得連任。

第九十四條 監察院依本憲法行使同意權時，由出席委員過半數決行之。

第九十五條 監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所屬市之命令及各種有關文件。

第九十六條 監察院得按行政院其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。

第九十七條 監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。

監察院對於中央及地方公務人員之彈劾案，須經委員一人以上之提議九人以上之檢查及決定，始得提出。  
監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾，適用本憲法第九十五條，第九十七條及第九十八條之規定。

第九十八條 監察院對於總統副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之三以上之提議，全體監察委員過半數之審查及決議，向國民大會提出之。

第九十九條 監察委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。監察委員除執行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或羈禁。

第一百零一條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第一百零二條

第一百零三條

第一百零四條 監察院審計長，由總統提名經立法院同意任命之。

第一百零五條 審計長應於行政院提出決算後，三個月內依法完成其審核，并提出審核報告於立法院。

第一百零六條 監察院之組織，以法律定之。

### 第十章 中央與地方之權限

第一百零七條 左列事項由中央立法并執行之：

#### 外交

1. 國防與國防軍事。

2. 國際法及刑事，民事，商事之法律。

3. 司法制度。

4. 航運，國道，國有鐵路，航政，郵政及電政。

5. 中央財政與關稅。

6. 國稅與省稅，關稅之劃分。

7. 國營經濟事業。

8. 幣制及國家銀行。

9. 度量衡。

10. 國際貿易政策。

11. 涉外之財政經濟事項。

12. 其他依本憲法所定關於中央之事項。

左列事項由中央立法并執行之，或交由省縣執行之：

1. 省縣自治通則。

2. 行政區劃。

3. 森林工礦及商業。

4. 教育制度。

5. 銀行及交易所制度。

6. 航業及海洋漁業。

7. 公用事業。

8. 合作事業。

#### 第一百零九條

左列事項由省立法，并執行之，或交由縣執行之：

1. 省財產之經營及處分。

2. 省市政。

3. 省公營事業。

4. 省合作事業。

5. 省森林，水利，灌溉工程。

6. 省財政及省稅。

7. 省債。

8. 省銀行。

9. 省警政之實施。

10. 省慈善及公益事業。

11. 其他依國家法律賦予之事項。

前項各款有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。各省辦理第一項各款事務，其經費

9. 二省以上之水陸交通運輸。

10. 二省以上之水利河道及農牧事業。

11. 中央及地方官吏之銓敘，任用，訓練及保障。

12. 土地法。

13. 勞動法及其他社會立法。

14. 公用徵收。

15. 全國戶口調查及統計。

16. 移民及墾殖。

17. 警察制度。

18. 公共衛生。

19. 賑濟，撫卹及失業救濟。

20. 有關文化之古籍古物及古蹟之保存。

第一百十條

不足時，經立法院議決由國庫補助之。

左列事項由縣立法並執行之：

1. 縣教育，衛生，實業及交通。
  2. 縣財產之經營及處分。
  3. 縣公營事業。
  4. 縣合作事業。
  5. 縣農林，水利，漁牧及工程。
  6. 縣財政及縣稅。
  7. 縣債。
  8. 縣銀行。
  9. 縣警衛之實施。
  10. 縣慈善及公益事項。
  11. 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。
- 前項各款有涉及兩縣以上者，除法律別有規定外，得由省縣各縣共同辦理。

第一百十一條

除第一百零七條，第一百零八條，第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者，屬於中央，有全省一致之性質者，屬於省，有一縣之性質者，屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。

第十一章 地方制度

第一節 省

第一百十二條

省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法抵觸。省民代表大會之組織及選舉以法律定之。

第一百十三條

省自治法應含左列各款：  
1. 省設有議會，省議員由省民選舉之。

第一百十四條

2. 省設省政府，置省長一人由省民選舉之。  
3. 省與縣之關係，屬於省之立法權。由省議會行之。

第一百十五條

省自治法施行中，如因其中某條發生重大障礙，經司法院召集有關方面陳述意見後，由行政院院長，立法院院長，司法院院長，考試院院長與監察院院長組織委員會，以司法院長為主席，提出方案解決之。

第一百十六條

省法規與國家法律抵觸者無效。

第一百十七條

省法規與國家法律有無抵觸，發生疑義時，由司法院解釋之。

第一百十八條

直轄市之自治以法律定之。

第一百十九條

蒙古各盟旗地方自治制度以法律定之。

第一百二十條

西藏自治制度，應予以保障。

第二節 縣

第一百二十一條

縣實行縣自治。

第一百二十二條

縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法抵觸。

第一百二十三條

縣民關於縣自治事項，依法律行使創制，複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉，罷免之權。

第一百二十四條

縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之。

第一百二十五條

縣單行規章與國家法律或省法規抵觸者，無效。

第一百二十六條

縣設縣政府，置縣長一人，縣長由縣民選舉之。

第一百二十七條

縣長辦理縣自治，并執行中央及省委辦事項。

第一百二十八條

市準用縣之規定。

### 第十一章 選舉 罷免 創制 複決

第一百二十九條 本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接及無記名投票之方法行之。

第一百三十條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者有依法被選舉之權。

第一百三十一條 本憲法所規定各種選舉之候選人，一律公開競選。

第一百三十二條 選舉應嚴禁賄賂，選舉訴訟由法院審判之。

第一百三十三條 被選舉人得由原選舉區依法罷免之。

第一百三十四條 各種選舉應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。

第一百三十五條 內地生活習慣特殊之國民代表名額及選舉，其辦法以法律定之。

第一百三十六條 創制複決兩權之行使，以法律定之。

### 第十三章 基本國策

#### 第一節 國防

第一百三十七條 中華民國之國防，以保衛國家安全維護世界和平為目的。國防之組織以法律定之。

第一百三十八條 全國海陸空軍須超個人，地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。

第一百三十九條 任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。

第一百四十條 現役軍人不得兼任文官。

#### 第二節 外交

第一百四十一條 中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護國民權

益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。

#### 第三節 國民經濟

第一百四十二條 國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國民民生之均足。

第一百四十三條 中華民國領土內之土地，屬於國民全體，人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府得照價收買，附著於土地之礦產，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。

第一百四十四條 國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。

第一百四十五條 公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則。其經法律許可者，得由國民經營之。

第一百四十六條 國家對於私人財富及私營事業，認爲有妨害國民民生之平衡發展者，應以法律限制之。合作事業應受國家之獎勵與扶助，國民生產事業及對外貿易應受國家之獎勵指導及保障。

第一百四十七條 國家應應用科學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。

第一百四十八條 中央爲謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。省爲謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。

第一百四十九條 中華民國領域內一切貨物應自由流通。

第一百五十條 金融機構，應依法受國家之管理。

第一百五十條 國家應普及平民教育，以救濟失業。

第一百五十一條 國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展。

### 第四節 社會安全

第一百五十二條 人民具有工作能功者，國家予以適當之工作機會。

第一百五十三條 國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。

第一百五十四條 勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。

第一百五十五條 國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，人民之老弱殘廢無力生活及受非常災害者，國家應予以適當之扶助救濟。

第一百五十六條 國家為奠定民族生存發達之基礎，應保護母性，并實施婦女兒童福利政策。

第一百五十七條 國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業，及公醫制度。

### 第五節 教育文化

第一百五十八條 教育文化應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格，科學及生活智能。

第一百五十九條 國民受教育之機會一律平等。

第一百六十條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍，已達學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。

第一百六十一條 各級政府廣設獎學金名額，以扶助學行俱優而無力升學

之學生。

第一百六十二條 全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。

第一百六十三條 國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。

第一百六十四條 教育科學文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。

第一百六十五條 國家應保障教育科學藝術工作者之生活，并依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。

第一百六十六條 國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史文化藝術之古蹟古物。

第一百六十七條 國家對於左列事業或個人，予以獎勵或補助。

一、國內私人經營之教育事業成績優良者。

二、僑居國外國民之教育事業成績優良者。

三、於學術或技術有發明者。

四、從事教育久於其職而成績優良者。

### 第六節 邊疆地區

第一百六十八條 國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，并於其地方自治事業特別予以扶植。

第一百六十九條 國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，并扶植其發展，對於土地使用，應依其氣候、土壤、性質及人民生活習慣所宜，予以保障及發展。

### 第十四章 憲法之施行及修改

第一百七十條 本憲法所稱之法律 謂經立法院通過，總統公佈之法律

第一百七十一條 法律與憲法抵觸者無效，法律與憲法有無抵觸，發生疑義時由司法院解釋之。

第一百七十二條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一百七十三條 憲法之解釋由司法院為之。

第一百七十四條 憲法之修改，應依左列程序之一為之：

第一百七十五條

一、由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。  
二、由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項憲法修正案，應於國民大會開會前半年公告之。  
本憲法規定事項有另定實施程序之必要者，以法律定之。  
本憲法施行之準備程序，由制定憲法之國民大會籌備之。

## 編者的話

編者

去年（三十五年），這一年從國外說，聯合國大會與歐洲和會都是圓滿閉幕，從國內問題說，一部美滿的百年大法，業已完成，確是不平凡，我們肝衝實字，雖則血脈未淨，瘡痍猶存，然而瞻望未來，和平，康樂的理想世界，確已在望，給予吾人以充分的信心，無限的興奮。

一個年關將了，例應來一個結束，現在是中華民國三十五年年關，我們的工作，也該有一次結算。

本刊發行以來，到今天已經有一年多。這一年多來，因人事調動頻繁，經費支絀，負責編輯同仁又有其本身職務，致未能達到我們自己所揭橈的目標，距離讀者的希望更是遙遠，我們謹向讀者致歉。

從明年起，為糾正過去的缺點，我們想儘量做到：一、穩定本刊基金，二、推廣銷路，三、加聘專家擔任特約撰述，四、提高稿費，五、增闢采風錄，青年園地，文藝、訓練消息等各專欄，并力求內容充實，用副各界讀者期望。

最後我們做回這一年來為本刊寫稿作者及讀者謹致深切謝忱，并祝新年快樂及健康！